Sous la direction de
DENIS PROULX

Management des organisations publiques

Théorie et applications



Management des organisations publiques

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC
Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450
Québec (Québec) G1V 2M2
Téléphone : (418) 657-4399 ▪ Télécopieur : (418) 657-2096
Courriel : puq@puq.ca ▪ Internet : www.puq.ca

Diffusion / Distribution :

CANADA et autres pays
PROLOGUE INC.
1650, boulevard Lionel-Bertrand,
Boisbriand (Québec) J7H 1N7
Téléphone : (450) 434-0306 / 1 800 363-2864

FRANCE
AFPU-DIFFUSION
SODIS

BELGIQUE
PATRIMOINE SPRL
168, rue du Noyer
1030 Bruxelles
Belgique

SUISSE
SERVIDIS SA
5, rue des Chaudronniers
CH-1211 Genève 3
Suisse



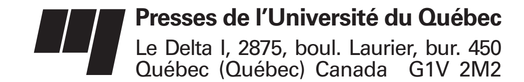
Sous la direction de
DENIS PROULX

Management des organisations publiques

Théorie et applications

2e ÉDITION

2008


Presses de l'Université du Québec
Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bur. 450
Québec (Québec) Canada G1V 2M2

Catalogage avant publication de Bibliothèque
et Archives nationales du Québec et Bibliothèque et Archives Canada

Vedette principale au titre :

Management des organisations publiques : théorie et applications

2e éd.

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 978-2-7605-1534-5

1. Administration publique - Gestion. 2. Administration publique (Science).
I. Proulx, Denis, 1949- .

JF1352.M355 2008 351 C2007-942229-2

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada
par l'entremise du Programme d'aide au développement
de l'industrie de l'édition (PADIE) pour nos activités d'édition.

La publication de cet ouvrage a été rendue possible
grâce à l'aide financière de la Société de développement
des entreprises culturelles (SODEC).

Mise en pages : INFO 1000 MOTS

Couverture : RICHARD HODGSON

1 **2** 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2008 9 8 7 6 5 4 3 **2** 1

Dépôt légal – 1er trimestre 2008
Bibliothèque et Archives nationales du Québec / Bibliothèque et Archives Canada
Imprimé au Canada

Remerciements

Je dédie ce livre à mes enfants, Virginie et Arthur.

J'en profite pour remercier chaleureusement Fabiana Machiavelli, qui m'a soutenu dans cette démarche et qui a encadré le travail des auteurs de certains chapitres.

Table des matières

INTRODUCTION[1]

Cet ouvrage, destiné aux gestionnaires publics et aux étudiants qui désirent devenir analystes ou gestionnaires, cherche à préciser les concepts et à susciter une réflexion sur les thèmes centraux du management, non pas dans une perspective de réflexion globale sur le sens de l'action de l'administration, mais plutôt pour favoriser une gestion réfléchie qui tienne compte des cadres théoriques qui marquent l'action en gestion.

Le management public n'est pas un ensemble de recettes et techniques qui doivent être appliquées afin que les organisations atteignent leurs buts. Il n'y a pas de recettes dans cet ouvrage, bien au contraire. Chaque thème est traité afin de favoriser une réflexion critique chez le lecteur afin qu'il s'interroge et continue de cheminer. Les réponses à ces questions sont toujours personnelles, mais si elles ne sont pas posées adéquatement, le risque que l'action ne soit ni efficace ni novatrice subsiste.

1. Dans cet ouvrage, le genre masculin est utilisé, sans discrimination, dans le seul but d'alléger le texte et d'en faciliter la lecture.

Les problématiques du management public sont anciennes ; il y a déjà plusieurs siècles (certains parlent de millénaires) que les citoyens de tous les pays critiquent leur fonction publique et ses agents. Ces administrations ont beau produire des résultats intéressants, voire spectaculaires, elles ont, et auront toujours, mauvaise presse. Et que dire de ceux qui les dirigent ? Lorsqu'on observe les tentatives de modernisation, on a parfois l'impression qu'ils réinventent la roue continuellement. Tous sont experts en ce qui concerne les maux et les solutions de l'Administration publique, même sans avoir rien lu : les solutions d'aujourd'hui sont souvent celles d'hier, sauf qu'on l'ignore, ce qui permet d'*innover*. C'est pourquoi il est essentiel de replacer le cadre de cette réflexion sur le management des organisations publiques, ce que nous nous proposons de faire ici en en traitant différents thèmes clés.

Qu'est-ce qu'une organisation ? Et qu'est-ce qu'une organisation publique ? La réponse n'est pas simple et il existe des écueils certains. Le chapitre 1 apporte des réponses à ces questions, en définissant les organisations et en proposant des modèles permettant de les distinguer : ce sont les approches en management. Leur pertinence et leur nécessité seront démontrées.

Qu'est-ce que la performance quand on applique ce concept à l'organisation publique ? Les organisations publiques sont-elles performantes, peuvent-elles l'être, qu'appelle-t-on performance et qu'est-ce que la gestion par résultats ? Telles sont les grandes questions abordées dans le chapitre 2, alors qu'au chapitre 3, on présente un modèle concret de profil de compétences tel qu'il est utilisé dans une institution publique québécoise, l'Institut de réadaptation en déficience physique de Québec – IRDPQ.

On observe qu'il est difficile de décider, que les décisions semblent ne jamais être appliquées. Qu'est-ce que la décision en Administration publique ? Pourquoi et comment en arrive-t-on à prendre des décisions ? Ce sont les modèles de décision qui sont présentés au chapitre 4, sans que l'on propose de modèles mathématiques, qui ne seraient pas vraiment utiles. Dans le chapitre 5, Thomas Boudreau livre ses réflexions personnelles sur la décision, à la suite de ses expériences de haut dirigeant à Ottawa et à Québec.

Dans le chapitre 6, Bachir Mazouz et Marcel Tardif proposent une réflexion sur la question de la structure organisationnelle, en rappelant les notions de base des types de structures, puis en abordant les structures organisationnelles comme outils de gestion. Ils terminent en nous soumettant une réflexion sur les difficultés à modifier les structures dans l'Administration publique.

Les chapitres 7 et 8 portent sur le contrôle. On y traite d'abord du concept de contrôle en élargissant singulièrement la base traditionnelle par laquelle on aborde généralement cette question. Au-delà d'une perspective comptable, qui a toujours sa place, on considère le contrôle de gestion, celui qui est lié au management public et qui prend de nombreuses formes, souvent surprenantes à première vue. Afin de mesurer les effets du contrôle ou de son absence, on propose ensuite une application de théories existantes à des cas tirés des rapports du Vérificateur général.

Le chapitre 9 présente toutes les questions liées au leadership, pour mieux comprendre ce phénomène à travers de nombreux modèles et de nombreux questionnements. Le but est de permettre au lecteur de saisir les concepts sous-jacents du mot leadership et les conséquences des approches qui en découlent.

Les chapitres 10 et 11 traitent de la motivation. Dans le chapitre 10, on examine les théories traditionnelles, classiques, individuelles et rationnelles qui expliquent pourquoi un individu est, ou pourrait être, motivé dans un contexte particulier. Au chapitre 11, on explore tour à tour le concept de motivation et celui de service public afin de découvrir les caractéristiques particulières pouvant motiver les gens au service du public. On étudie ensuite les conséquences de la motivation pour le management public.

Le dernier chapitre examine, quant à lui, la question de la communication en gestion, en tentant de définir de façon non traditionnelle ce qu'est la communication. Ce chapitre explique en partie pourquoi il est si difficile de communiquer et décrit les mécanismes qui conditionnent la communication.

Le tout a été rassemblé, assemblé et ordonné dans l'espoir d'améliorer les compétences des dirigeants et des analystes afin qu'ils comprennent mieux leur rôle et leur organisation.

Denis Proulx



Les approches en management
La pertinence de traiter des approches en management

DENIS PROULX

Dans ce chapitre, nous nous proposons de définir ce que sont les organisations publiques. Concrètement, nous verrons pourquoi il est nécessaire – et finalement inévitable – de passer par des approches théoriques pour y parvenir, d'où le titre du chapitre. Dans une réflexion sur le management, lorsqu'on s'intéresse aux structures organisationnelles, à la motivation ou à la décision en gestion, cette question de la pertinence ne se pose pas avec la même acuité. Pourtant, on ne peut aborder l'organisation (et à plus forte raison son étude) sans recourir à une approche déterminée.

Bosche (1993) prétend que les Nord-Américains ont une vue « réiste » de l'organisation. Selon cette vision, l'organisation devient un ensemble de tâches à accomplir, d'objectifs à atteindre ; elle est perçue comme un fait « réel », non comme une vue de l'esprit ou un jugement de valeur. Le management devient alors un outil pour faire face aux exigences des situations et cette perspective de départ, technocratique, conditionne la réflexion et l'action, d'où la part accordée à la sociologie et à la psychologie dans le management.

Inconsciemment, c'est comme si, en tant que Nord-Américains, nous considérions l'organisation comme un fait acquis, comme une chose qui aurait sa vie propre, au-delà de nous, indépendante de nous. Cette affirmation est intéressante dans la mesure où elle nous oblige à nous poser la question suivante : l'organisation a-t-elle ou non une vie propre, en dehors de ceux qui la composent ? De plus, nous pouvons nous demander quelles sont les conséquences de la réponse éventuelle que nous y apporterons…

Morgan (1989) parle du danger de confondre la carte et le territoire. Quel est ce danger ? L'image est déroutante dans la mesure où on voit mal comment un voyageur pourrait confondre la carte qui le guide et le territoire qu'il visite. La difficulté vient du fait que la carte est un objet réel en papier (ou, d'un point de vue plus technologique, une référence électronique, de type GPS) qui représente virtuellement la réalité alors que le territoire est concret, avec ses ponts et ses routes dont on peut apprécier le contact réel. En gestion, il y a peut-être des cartes, mais il y a d'abord une réalité impossible à éviter et surtout des réalités différentes. Le danger consiste à adopter des approches de gestion et à finir par croire qu'elles constituent elles-mêmes la réalité. Nous verrons plus loin que

l'approche systémique est excellente pour apprécier l'organisation ; elle repose sur l'idée que l'organisation possède les caractéristiques et les propriétés d'un système. Dans ce contexte, le danger consiste à réduire l'organisation à cette idée en oubliant que la notion de système n'existe que pour nous aider à comprendre l'organisation. Dans cet exemple, le système est la carte et l'organisation, le territoire. Dans la réalité, la carte est un territoire virtuel et le territoire est réel. Or, en gestion, il n'y a rien de tangible, tel le territoire. L'insécurité créée par cette absence est alors atténuée par la réification de l'organisation, en la présentant comme un système et rien d'autre. Si l'on fait semblant que l'organisation existe, on se sent rassuré.

Le risque lié à cet exercice est particulièrement évident quand on procède à un diagnostic organisationnel. C'est la complexité de l'organisation qui oblige à utiliser les artifices que représentent les diverses approches, avec la conséquence que l'utilisateur risque de confondre l'approche avec laquelle il est à l'aise et la réalité qu'elle lui permet d'appréhender. De plus, l'analyste, une fois qu'il a décelé quelque chose, est tenté de croire qu'il a tout compris, surtout s'il sent que l'usage d'autres méthodes risque d'entraîner des contradictions avec cette première perception.

Il est intéressant de noter à quel point l'approche des Européens diffère. Bosche (1993) souligne que leur modèle est celui de l'organisation « personnaliste » latine constituée de personnes organisées hiérarchiquement où l'autorité et sa distribution verticale sont primordiales. L'une des caractéristiques de cette approche réside dans le fait que les relations sont plus formalisées dans ces organisations, ce qui est d'ailleurs conforme aux valeurs qui distinguent les Français des Nord-Américains (Hofstede, 1994). Ainsi, l'important pour nous est de constater que ces différences de perceptions sont fondamentales, qu'elles vont influer sur le rôle et la fonction des administrateurs publics, comme nous l'avons relevé dans d'autres pays (Proulx, 2000). Il est clair que l'organisation européenne a, d'une certaine façon, sa vie propre, tout comme l'organisation vue par les Américains a une hiérarchie (si l'on accepte que l'organisation européenne et l'organisation américaine sont des images que l'on risque également de réifier). La différence réside dans la place qu'occupent ces phénomènes dans la compréhension de ce qu'est l'organisation.

La démarche que nous poursuivons ici vise donc à reconnaître les approches disponibles et à prendre conscience de leur effet sur notre perception de la réalité. Les approches nous aident à voir ce qui est essentiel, mais elles nous empêchent de déceler ce qui n'est pas prévu dans leur cadre ou, encore, d'apprécier la valeur des données disponibles parce que non compatibles avec la réalité. Les approches sont des outils qui nous permettent d'abord de comprendre les organisations, puis d'en faire un diagnostic si on veut les étudier de façon plus rigoureuse ou par rapport à un objectif de travail précis.

QU'EST-CE QU'UNE APPROCHE EN MANAGEMENT ?

Une approche est une façon d'aborder l'étude de l'organisation, généralement basée sur un modèle. Le modèle présente les aspects clés de l'organisation qui lui donnent vie. Quand on utilise un modèle, ce dernier nous fournit les éléments clés pour éclairer ce qui est essentiel et la qualité du modèle utilisé détermine la qualité du diagnostic qui sera posé. Le problème vient du fait que de nombreux modèles sont utilisés sans qu'on ait toujours conscience que ce ne sont que des modèles. Une approche juridique va aborder l'organisation à partir des textes qui la constituent en donnant une importance significative à l'outil légal, aux lois et règlements et à la façon dont ils sont appliqués. Il est d'ailleurs fréquent que des juristes accordent une importance que d'autres qualifieront d'exagérée à l'approche légale tout en négligeant les dimensions plus fonctionnelles de l'organisation. De la même manière, des ingénieurs axés sur la production verront d'abord dans l'organisation les processus de production, en négligeant parfois la dimension humaine, légale, fonctionnelle, etc. Souvent, pour l'ingénieur, ce sont les règles techniques qui priment alors qu'il voit le reste des contraintes organisationnelles comme secondaires. Chaque professionnel se sent naturellement plus à l'aise avec son cadre de référence et tend à le surutiliser. Ainsi, le psychologue s'intéressera davantage aux relations interpersonnelles et oubliera parfois la dimension quantitative. Souvent, les dirigeants d'organismes publics ne font aucun cas des informations liées aux documents financiers parce que, d'une part, ils valorisent la dimension humaine de l'organisation et que, d'autre part, les approches quantitatives les rebutent. Leur approche

de la gestion est incomplète, mais généralement ils n'en voient pas les conséquences. Nous avons souvent vu des cadres supérieurs déléguer à leurs responsables administratifs des responsabilités disproportionnées à cause de leur manque d'intérêt pour la chose financière et comptable. Dans ce cas, les limitations proviennent de leur approche en gestion tout comme de leurs préférences personnelles.

De plus, il semble que l'orientation fondée sur l'action, que plusieurs approches valorisent, entraîne une sous-évaluation de la complexité. L'orientation fondée sur l'action semble à première vue s'opposer à l'orientation fondée sur la réflexion : on ne se croit pas obligé de définir ce qu'est l'organisation et de préciser les limites épistémologiques d'une science de la gestion ; on a tout simplement à agir immédiatement pour régler des problèmes concrets. C'est là une autre approche en management qui, en plus d'être limitée, constitue une vision partielle du monde. Elle oppose la définition de la théorie en gestion à la pratique en gestion. Dans l'imaginaire des gestionnaires, la théorie est quelque chose que l'on trouve dans les livres et dans les universités alors que la pratique est ce qui les distingue comme praticiens. Cette dichotomie simpliste ne résiste pas à l'analyse, mais elle perdure, étant reproduite par des générations d'étudiants.

ADMINISTRATION ET MANAGEMENT

À cet égard, Le Moygne, dans Martinet (1990), oppose de façon très intéressante les deux « sources » des sciences de la gestion, le paradigme administratif et le paradigme managérial, en montrant que la problématique du premier consiste à identifier des procédures administratives par niveau pour élaborer le modèle de l'organisation parfaite alors que le management tend à reconnaître les situations de décision afin d'élaborer les critères de la bonne décision. D'un point de vue nord-américain, le premier sera forcément plus logique et plus rationnel dans sa théorie et favorisera comme il se doit une approche légaliste permettant de définir à l'avance ce que devra être l'organisation parfaite et le deuxième sera forcément plus empirique et plus subjectif dans sa théorie et favorisera une approche interdisciplinaire.

Pour illustrer ce phénomène, voyons un cas concret. Nous avons un jour présenté à des analystes allemands et français de la Banque mondiale un plan d'intervention pour effectuer une réforme dans un petit pays d'Afrique centrale. La démarche, qui devait être présentée pour décrire ce que l'on y ferait avant même d'y avoir mis les pieds, comprenait les étapes suivantes : 1) nous allons sur place ; 2) nous constatons les problèmes éprouvés par l'administration ; 3) nous classons ces problèmes selon leur importance ; 4) nous attaquons les problèmes prioritaires ; 5) nous proposons des améliorations ; 6) nous vérifions si ces améliorations respectent les lois en vigueur ; 7) enfin, au besoin, nous suggérons des modifications à la loi s'il n'est pas possible d'agir dans le cadre actuel. Nos interlocuteurs horrifiés nous regardèrent en disant que tout cela n'était que du bricolage, que nous n'étions sûrement pas sérieux en proposant tout cela. Ils attendaient plutôt un plan détaillé formulant les étapes précises de l'intervention, fait à l'avance. Évidemment, ce plan n'était possible que dans une approche légaliste, où l'objet de la réforme consiste en la refonte des textes juridiques.

Les modèles de réformes administratives entamées dans les pays où les réformateurs s'inspiraient de l'autre paradigme consistaient généralement à regarder ce qui se passait sur place, à constater des problèmes et à imaginer un nouveau cadre où tout fonctionnerait parfaitement. Ce nouveau cadre se traduisait par un statut refondu de la fonction publique où était écrit ce qui devrait être fait : cette façon de procéder comporte l'avantage d'être hautement prévisible et donc très adaptée à l'élaboration de plans. Dans les faits, aucun modèle d'Administration publique n'est supérieur à un autre, les modèles administratifs à approche juridique de certains pays sont excellents, mais pas tous, tout comme les modèles plus managériaux varient d'un pays à l'autre.

RESPONSABILITÉ DE L'ACTE

Une autre perspective à l'intérieur de laquelle se pose la question de l'approche en management est celle de la responsabilité de l'acte ou du résultat. Dans notre système administratif, nous avons créé des emplois qui sont occupés par des personnes qui sont des spécialistes techniques dans leur domaine, généralement des professionnels (juristes, sociolo-

gues, architectes, ingénieurs, etc.). Ces personnes sont regroupées en unités appelées divisions ou services. Un jour, elles ont une promotion et passent de leur travail professionnel à un poste de cadre et un changement de taille quoique non évident se produit.

Leur responsabilité, qui ne portait que sur l'acte, concerne tout à coup le résultat. Qui plus est, elle ne porte plus sur la qualité de leur travail, mais sur la qualité du travail des autres, de ceux qu'ils dirigent. En effet, nul ne peut exiger de l'avocat qu'il gagne une cause, du médecin qu'il guérisse le malade ; ils sont responsables de la façon dont le travail a été fait. On peut les poursuivre si leur travail n'a pas été effectué selon les règles de l'art, selon les normes prescrites par leur profession, et non parce que le résultat nous déplaît. Pis encore, un sorcier qui vous guérirait définitivement d'une maladie par des techniques, actes ou gestes non prévus par la médecine serait passible de poursuites pour pratique illégale, contrairement au médecin qui, en agissant selon les normes, vous aurait mené à votre lit de mort. Ainsi, le gestionnaire qui fait bien son travail mais dont les résultats ne sont pas au rendez-vous est jugé inefficace et mérite d'être critiqué. Dans son cas, c'est le résultat qui compte et non l'acte ou la façon de travailler. Cette différence est significative et plutôt difficile à accepter quand on commence dans la profession de manager ; elle est cependant incontournable. Un observateur associait ce phénomène à la faible professionnalisation des managers.

Cette différence constitue un irritant majeur pour les professionnels qui obtiennent leur premier poste de gestion. Leurs références disparaissent, en même temps qu'apparaissent des difficultés nouvelles qui sont propres à la gestion. Le gestionnaire est donc responsable des résultats, sans exercer de contrôle direct sur ces mêmes résultats. Il doit les atteindre à l'aide d'une équipe qu'il ne contrôle pas entièrement, parce que composée de professionnels qui ne sont pas responsables du résultat, mais des actes qu'ils posent. La responsabilité doit être partagée, mais en fin de compte c'est le gestionnaire qui assume la responsabilité ultime à l'égard de ce qui est produit sous sa gouverne. L'un des défis majeurs du management est justement de réussir à rendre productive une unité de travail malgré cet écart de perspectives : se retrouver responsable de résultats obtenus par le travail d'autres personnes alors que son propre pouvoir formel d'intervenir est limité. Il est évident que les méthodes de

gestion modernes devront en conséquence mettre l'accent sur la participation, sur le développement des ressources humaines et sur la responsabilisation des ressources pour que l'efficacité du système soit assurée.

LES APPROCHES MULTIPLES

Les approches multiples en management sont des approches qui présentent plusieurs facettes différentes de la même organisation. Elles sont basées sur le fait que notre vision est souvent incomplète et qu'elle doit être enrichie par un questionnement systématique sur l'organisation à partir de plusieurs points de vue.

D'abord, nous relevons l'approche de Bolman et Deal (1984, 1996), qui comporte quatre différents cadres non mutuellement exclusifs mais complémentaires. Ensuite, nous pensons à Morgan (1989) et à ses différentes images de l'organisation qui permettent de l'analyser sous différents angles afin d'en avoir un meilleur aperçu. L'idée de base est qu'une organisation représente une réalité complexe et que, pour la comprendre, nous utilisons des images, des allégories ou des métaphores qui nous permettent de voir « l'invisible », soit tout ce qui nous serait autrement peu accessible. Cependant, l'usage de ces images modifie la réalité qu'elle n'est censée qu'illustrer passivement. La frontière entre le modèle et la réalité s'estompe, d'où le paradoxe suivant : alors que nous avons souligné les problèmes qui découlent de l'assimilation de la réalité au modèle, il est hasardeux de supposer que l'un et l'autre existent parallèlement, sans interagir réciproquement et, donc, sans avoir d'impact sur l'acteur qui utilise le modèle.

Bolman et Deal proposent quatre visions de l'organisation. Pour eux, les organisations sont complexes (les gens sont nombreux et les variables en jeu sont multiples) ; surprenantes (chaque action engendre des effets inattendus, tout de suite ou plus tard) ; trompeuses (elles défient toute attente et camouflent les surprises qu'elles nous réservent) ; et ambiguës (il est difficile de savoir ce qui s'y passe). En réalité, selon ces auteurs, nous ne savons pas avec certitude ce que sont les problèmes, ni ce qui se passe réellement, ni ce que nous voulons ; les ressources nous font défaut, nous ne savons pas qui doit faire quoi, ni comment obtenir ce que nous voulons ni comment déterminer si nous avons réussi.

Autant d'incertitude peut paraître incroyable pour ceux qui sont à l'extérieur des organisations, particulièrement celles de grande taille. Ce phénomène n'est pas propre au secteur public ; il est commun à toutes les organisations de moyenne ou de grande taille. Cette incertitude suscite habituellement un inconfort qui incite à rechercher une vision rassurante, celle d'une organisation telle qu'elle devrait être, et à méconnaître les informations incompatibles avec cette vision idéale.

Les différentes approches de Bolman et Deal nous ramènent justement à ces situations complexes, parfois contradictoires, qui constituent des visions de l'organisation. Pourtant, l'effet obtenu chez les étudiants au premier contact avec cette approche est souvent inverse. Ainsi, plusieurs tentent de qualifier les organisations, comme s'ils pouvaient les associer à une approche plutôt qu'à une autre (mon organisation est de type structurel, rationnel…). De plus, on peut être déconcerté de voir apparaître des contradictions dans l'usage même de ces approches, modèles ou images : on peut décrire une organisation comme efficace et rationnelle et ensuite démontrer que des conflits la déchirent ou que des symboles y occupent une place prépondérante. C'est embarrassant parfois pour l'image que l'on veut se donner, mais c'est profondément compatible : apprendre, cela fait partie de l'intérêt de l'usage des approches multiples.

Morgan (1989), avec ses images de l'organisation, nous a proposé une vision de même nature que celle de Bolman et Deal, mais avec encore plus de variables. L'organisation y est présentée comme une machine (approche taylorienne) ; comme un organisme (approche système) ; comme un cerveau (la répartition de l'information dans tout l'organisme) ; comme une culture (les symboles et les rituels de l'organisation) ; comme un système politique (la bataille interne pour le pouvoir) ; comme une prison du psychisme (la psychanalyse en gestion) ; comme un flux et une transformation (les logiques du changement) ; enfin, comme un instrument de domination (exploitation). Si les deux premières images résument bien la gestion de la fin du XIXe siècle et de la première moitié du XXe, les autres traduisent la complexité par leur nombre et par leur éloignement des visions rassurantes. Si l'on croit au modèle qui consiste à dire que la psychanalyse des dirigeants d'entreprise illustre bien les difficultés et possibilités de leurs organisations, il ne sera jamais aisé de la leur faire accepter par la suite…

Bolman et Deal (1984, 1996) proposent une approche à quatre visions différentes, complémentaires et indépendantes que nous décrirons ci-après. Ce sont les visions rationnelle, humaniste, politique et symbolique de ce qu'est l'organisation. Chacune existe indépendamment de l'autre et il est nécessaire de connaître les quatre pour comprendre le tout.

L'approche structurelle, la vision rationnelle

L'approche structurelle s'apparente à l'approche rationaliste cartésienne. L'organisation est ce qu'elle devrait être d'un point de vue rationnel, à partir d'une vision raisonnable, telle que le rapport annuel devrait la représenter. Nous vivons dans le monde de la logique ; il y a des besoins, il existe des clients qui éprouvent ces besoins, il faut leur offrir des produits et des services pour combler leurs besoins. Donc, les organisations existent d'abord pour atteindre des résultats et si elles n'y parviennent pas de façon satisfaisante, elles devront disparaître. Si l'on insiste, on pourrait dire que c'est la vision cartésienne des organisations, vision qui suppose que les organisations agissent de façon rationnelle. Cela s'applique facilement à l'épicerie du coin : si elle n'a pas de clients, elle va péricliter.

Dans cette perspective, l'organisation doit donc s'adapter à un environnement particulier ; ce qui provoque la dynamique de l'ajustement qui permettra de survivre ou de périr. Par exemple, pour toute organisation, il existe une structure appropriée à ses objectifs, à son environnement, à sa technologie et à ses participants. L'organisation doit investir ses efforts pour que la structure en question soit parfaitement adaptée, idoine, efficace et pour qu'elle évolue en fonction des changements de l'environnement. C'est de cette particularité que Bolman et Deal ont tiré le nom de cette approche. Ce n'est pas que l'organisation soit une structure, c'est que, dans ce cadre rationnel, la structure joue un rôle central.

Ainsi, pour travailler efficacement, il faut minimiser la turbulence et les préférences personnelles à l'aide de normes rationnelles. D'un point de vue structurel, l'organisation doit chercher à se spécialiser, horizontalement et verticalement, pour atteindre ses résultats. Selon ce modèle, la nature des activités orientera la structure vers certains types de spécialisation, ce qui conditionnera la performance et la productivité, tout comme

la nature des spécialistes qui œuvreront dans l'organisation. Ajoutons certains éléments standards à cette approche structurelle et à la vision des structures qui s'en dégage :

- La coordination et le contrôle sont à leur meilleur sous l'autorité formelle et les règles impersonnelles.
- Les structures peuvent être définies et appliquées systématiquement.
- Les problèmes organisationnels font ordinairement référence à une structure inappropriée qui doit être redéfinie et réorganisée, afin de les régler.

L'approche structurelle est la plus facilement acceptable des quatre approches de Bolman et Deal. Elle donne une image rationnelle, donc désirable, des activités de l'organisation. La satisfaction des clients représente une fonction essentielle, mais la structure n'en est que l'application. L'approche structurelle est beaucoup plus que l'analyse de la structure de l'organisation : elle la dépasse largement par l'orientation qu'elle imprime à la façon de concevoir et d'analyser l'organisation.

L'approche ressources humaines, la vision humaniste

L'organisation est une extension de la famille. Les individus sont là, ils ont des besoins, des idées, des valeurs, ils sont prêts à les défendre et l'organisation doit les soutenir. Ainsi, fondamentalement, les organisations existent pour satisfaire les besoins des individus et non l'inverse. La direction devrait comprendre de quoi ont besoin ses employés et les satisfaire. Ceux-ci travailleront bien s'ils se sentent valorisés.

En fait, les organisations et les individus ont besoin les uns des autres ; les organisations pour les idées, l'énergie, le talent et les gens pour la carrière, le salaire et les possibilités offertes par l'organisation. Ces besoins mutuels sont cependant perçus dans une optique similaire à celle de la famille, sans que la mesure exacte des bénéfices réciproques soit clairement établie. Finalement, la perception d'un écart entre les besoins des gens et ceux de l'organisation soulève un problème soit d'employés malheureux, soit d'organisation exploitée ou bien les deux. Évidemment, s'il n'y a aucun écart, tant les employés que l'organisation seront gagnants.

L'approche ressources humaines s'inscrit dans un cadre humaniste, plus centré sur le bonheur des individus que sur leur productivité. Elle a peu à voir avec les politiques de gestion des ressources humaines que l'on retrouve dans les organisations, sauf que les valeurs humanistes qu'elle met de l'avant sont souvent partagées par les employés. Bien sûr, on ne peut justifier l'existence d'une organisation par la seule satisfaction de ses employés, mais si un analyste ne veut pas considérer ces facteurs, il omet des éléments fondamentaux pour comprendre les organisations. Les employés qui connaissent des frustrations personnelles au travail peuvent réagir de différentes façons : se désintéresser de leur travail ; accroître leur absentéisme ; revendiquer ; participer à des groupes de contestation (syndicats) ; chercher à être mutés. Ces réponses ne procèdent pas de la rationalité organisationnelle traditionnelle, mais elles font partie de ce que le gestionnaire doit considérer.

Une limite de cette approche est qu'elle peut paraître stérile. Le gestionnaire n'est pas là pour rendre les employés heureux ; sa mission est de rendre l'organisation productive. Mais il peut arriver que les problèmes humains compromettent la productivité ou la performance de l'ensemble. Comprendre les motivations profondes des employés est un défi qui dépasse largement les programmes de développement des ressources humaines proposés par les organisations : c'est ce que cette approche met en relief.

L'approche politique, les conflits dans l'organisation

L'organisation est une jungle où les individus et les groupes se font concurrence. Ce qui marque l'organisation, c'est la lutte pour la survie. En conséquence, la plupart des décisions importantes ont trait à l'allocation de ressources rares dont chaque groupe ou chaque individu doit pouvoir disposer pour se développer. Au départ, les organisations se composent de divers individus et groupes d'intérêt, qu'ils soient hiérarchiques, ethniques ou composés de professionnels regroupés dans un département ou autres. Ces individus et groupes d'intérêt diffèrent par leurs valeurs, leurs préférences, leurs croyances, leur information et leur perception de la réalité. Ces différences sont généralement stables dans le temps. Ils doivent donc continuellement former des coalitions, des groupes, conclure des ententes, s'assurer que leurs intérêts sont bien défendus.

Ici aussi, la rationalité traditionnelle en prend pour son rhume. Plusieurs observateurs sont rebutés par les conflits dans les organisations, les qualifiant d'horribles, inacceptables ou scandaleux. Les conflits proviennent non pas de la mauvaise foi ou de l'immoralité des acteurs, mais des différences de perception et d'intérêt quant aux finalités de l'organisation et quant à la valeur respective de ce que chaque groupe accomplit. Ainsi, chacun tend à percevoir ses activités comme plus importantes que celles des autres, en surévaluant ce qu'il fait par rapport à ce que font les autres. Il n'est pas toujours possible dans ce contexte de demeurer serein.

Généralement, les buts organisationnels émergent de plusieurs processus de négociation et de luttes pour obtenir une meilleure position. Ils sont rarement le fruit d'un consensus. Il faut donc discuter et accepter de faire des compromis : c'est la vie de l'organisation. Qu'on le veuille ou non, à cause des ressources limitées et de cette stabilité dans les différences, la recherche du pouvoir et les conflits sont partie intégrante de la vie organisationnelle.

Cependant, une organisation ne peut pas s'afficher comme un lieu de conflits et de compromissions, même si c'est sa réalité interne. Les conflits sont un phénomène inévitable, ils conditionnent l'organisation, la définissent, agissent sur la raison d'être, les buts, les relations interpersonnelles. Il faut donc les analyser pour les comprendre, en acceptant le risque que leur analyse ne vienne accroître encore leur importance.

L'approche symbolique, ou la recherche de signification

Une organisation, c'est d'abord une culture constituée de rituels, de cérémonies, de récits, de héros et de mythes. Peu importe ce qui se passe, c'est ce qu'on en dit qui compte et plus encore la signification donnée à ce qui est dit ; ainsi la question « qui le dit ? » a généralement plus de poids que ce qui est dit, peu importe la qualité des arguments rationnels ou scientifiques. Comment se vêtir ? comment s'exprimer ? quelle image projeter ? quelle impression faut-il laisser ? Avec qui faut-il être vu ? qui faut-il côtoyer ? quelles alliances faut-il nouer ? Ces interrogations font référence à des éléments fondamentaux de la culture organisationnelle qui pèsent souvent plus que les résultats rationnels obtenus.

Prenons comme exemple Paul, qui était un jeune cadre promu dans un ministère. Son directeur lui demanda de mener une étude sur un certain nombre de cas problèmes qui se reproduisaient souvent dans une région particulière. Désirant prouver son dynamisme et cherchant à montrer à son patron qu'il était quelqu'un sur qui l'on pouvait compter, il se hâta de réaliser son étude. Il travailla de façon intensive, en incluant quelques journées de fin de semaine, et après trois semaines il était en mesure de produire son rapport. En apprenant cela, un gestionnaire plus expérimenté lui conseilla de laisser dormir son rapport durant quatre ou six semaines, de façon à montrer qu'il était le fruit d'une recherche approfondie et éviter qu'il ne paraisse rédigé à la sauvette. Paul haussa les épaules et eut une pensée pour l'inefficacité des « vieux » qui ne comprennent rien à la productivité des jeunes.

Il soumit le rapport à son supérieur hiérarchique, qui le reçut en s'étonnant de la célérité de son subalterne. Paul était très fier, jusqu'à ce qu'il se rende compte quelques semaines plus tard que le rapport en question avait été commandé à quelqu'un d'autre, qui le laissa dormir quelques mois ; il reprenait les propositions de Paul dans leur ensemble et fut félicité pour la qualité et la profondeur de son travail. La leçon à tirer est qu'un travail ne peut être effectué de façon approfondie en si peu de temps. Peut-être que cet axiome n'est pas rationnel du point de vue de Paul ; il n'en constitue pas moins un élément critique de cette organisation où la symbolique est plus forte que la raison.

Ces approches multiples permettent d'observer une organisation à partir de nombreux points de vue, ce qui aide l'analyste à mieux la comprendre ; en revanche, elles ne permettent pas toujours d'en tirer un portrait opérationnel. Enfin, il n'est pas rare que ces approches révèlent des aspects politiques et symboliques difficilement avouables publiquement sans risquer d'aggraver les problèmes que l'on désire pourtant résoudre.

L'APPROCHE SYSTÉMIQUE

L'approche systémique est la plus pratique et la plus utilisée des approches en management. Elle correspond en bonne partie à l'approche structurelle ou rationnelle de Bolman et Deal ou à l'approche organiste de

Morgan. Elle est celle que l'on peut attendre d'un rapport rédigé par un consultant en organisation. Son utilité est très grande, autant pour des raisons rationnelles (centration sur le client et le résultat) que pour des raisons symboliques (centration sur ce à quoi s'attendent ceux qui nous liront).

La notion de client utilisée ici présente une nuance importante avec celle tirée de l'économie marchande ainsi qu'une différence marquée avec la notion d'usager. Quand le concept d'approche systémique s'est généralisé dans la gestion publique, dans les années 1970, on manifestait une préoccupation certaine pour que les dirigeants recentrent leur attention sur les résultats de leur action plutôt que sur le simple respect des procédures. On a alors eu recours au concept de « client » emprunté au secteur marchand. Toutefois, cette image comporte des lacunes importantes. Le client, en management public, est l'entité, le groupe de personnes, l'individu en fonction de qui on définit le service, le bénéficiaire final du produit (bien ou service) offert. L'usager est défini comme la personne ou le groupe de personnes qui fait affaire physiquement avec l'administration, en recevant le service ou en étant en interaction directe.

À l'université, le client serait la société dans son ensemble, parce que l'on définit les programmes en fonction de l'idée que l'on se fait des besoins de cette société. C'est la société, comme concept appréhendé subjectivement, qui reçoit les bénéfices des produits offerts. Ainsi, ce sont les concepteurs qui décident de ce dont a besoin leur client, en fonction de leurs valeurs, leurs préoccupations, leur information. Le client a-t-il besoin de plus de culture générale ou de techniques ? C'est une question d'appréciation axiologique de la part des décideurs. Dans ce contexte, l'étudiant est un usager, on doit satisfaire certains de ses besoins, pas tous, ceux que l'on juge pertinents à la satisfaction de ses besoins finaux. Ainsi comprise, la notion de client est multiple : on peut avoir plusieurs clients ayant des besoins différents et contradictoires. Elle aide toutefois le manager public à organiser sa réflexion. Dans ce contexte, le citoyen peut être client, usager ou ni l'un ni l'autre selon les circonstances, quand un service public ne lui est pas destiné.

Cette approche est basée sur l'idée que l'organisation est un système et que les caractéristiques et les propriétés des systèmes s'appliquent *in extenso* à l'organisation. L'approche système est issue des travaux de Von Bertalanffy (1996), sur les systèmes en sciences exactes. Selon cette approche, les propriétés des systèmes en thermodynamique devraient se retrouver dans toute organisation et les paramètres qui gèrent les systèmes physiques devraient aussi s'appliquer aux systèmes humains. Ainsi, le système est doté de propriétés universelles très utiles pour comprendre les notions modernes de management ainsi que la base conceptuelle qui sous-tend la plupart des réformes administratives.

Ces propriétés sont les suivantes :

- La tendance à la dégradation (entropie). Tout système porte en lui les germes de sa propre dégénérescence, de sorte que les structures se retrouveront inadaptées, que les organisations qui étaient hier des modèles feront faillite ou seront ouvertement critiquées.
- L'existence dans le temps et l'espace. L'organisation n'existe pas que de façon virtuelle : elle a une vie présente, passée et future ; elle occupe un lieu et possède les bases pour faire croire à son existence réelle.
- La présence de frontières. C'est une donnée fondamentale de cette approche. Dès lors, on peut distinguer ce qui fait partie du système de ce qui en est exclu, ce qui a amené une amélioration formidable en management : la notion d'environnement. Ce qui est au-delà de la frontière du système constitue l'environnement, ce qui a favorisé toute la réflexion subséquente sur le fait que c'est précisément l'environnement qui justifie l'existence même de l'organisation.
- Un environnement à la fois immédiat et distant. Cela nous amènera à distinguer le microenvironnement, qui est immédiat, qui nous influence, que nous côtoyons et sur lequel nous pouvons agir, du macroenvironnement qui est distant, qui nous influence mais sans que nous ayons la possibilité d'agir sur lui.

- La présence de facteurs qui affectent la structure et les fonctions. Ces facteurs influencent le système, donc l'organisation, de l'intérieur tout comme de l'extérieur. Notre modèle devra donc reconnaître ces deux influences :
  - les *variables* sont des facteurs internes ;
  - les *paramètres* sont des facteurs qui appartiennent à l'environnement.
- La décomposition en sous-systèmes et l'appartenance à des supra-systèmes.

  Ces deux dernières propriétés font ressortir la notion de niveau de système, qui est fondamentale. En effet, un système est toujours le sous-système d'un autre système, ainsi que le supra-système d'autres systèmes. Cette notion est utile pour bien comprendre l'importance d'analyser les organisations en respectant les niveaux. Si l'on veut se centrer sur un niveau de système, il faut donc le maintenir tout au long de l'intervention.
- Le degré d'ouverture du système.

  Enfin, les systèmes se caractérisent par leur degré d'ouverture, c'est-à-dire leur niveau d'échange avec l'environnement. Plus un système échange, plus il est ouvert : il serait difficile de trouver un système totalement fermé, car en cessant d'échanger avec l'environnement, il se trouverait à ne plus être un système selon le modèle. Le fait de réduire l'ouverture du système entraîne une entropie accélérée.

Propriétés des systèmes ouverts

Les systèmes manifesteront, en conséquence, des propriétés liées à cette notion d'ouverture. Ces propriétés, en retour, vont conditionner notre vision de ce qu'est l'organisation, ces caractéristiques ayant une influence directe sur notre compréhension et notre perspective par rapport aux organisations vues comme des systèmes.

- **L'existence d'*inputs* et d'*outputs*** (intrants et extrants). Un système se caractérise par cette dynamique extérieure : ce qui n'en fait pas partie intrinsèquement, les ressources qu'il utilise

(intrants) et les produits qu'il renvoie dans l'environnement. Ces notions sont fondamentales pour expliquer la gestion par résultats, l'action sur les résultats, l'obligation de résultats ou la reddition de comptes.

- **Un état stable** à terme lié à une *évolution* qui recherche l'ordre plutôt que le chaos. Cette caractéristique est fondamentale pour expliquer la dynamique du changement, la compréhension de ce qui fait que les organisations sont lentes à réagir. Par définition, les systèmes recherchent la stabilité, il faut donc s'attendre à ce que les organisations en fassent autant sans que leurs dirigeants ne soient nécessairement perçus comme des dinosaures inadaptés.
- **L'autorégulation.** Les organisations, en tant que systèmes, cherchent naturellement à s'autoréguler et créeront continuellement des mécanismes pour y arriver. Bien que cette tendance soit naturelle dans les systèmes, elle entraîne des inconvénients quand elle s'accompagne de trop de règles.
- **L'équifinalité.** C'est la capacité d'arriver à des résultats identiques en s'adaptant aux conditions ou, encore, la capacité de reconnaître des options. Cette propriété est fondamentale et incontournable en gestion moderne. Pour les systèmes, ce n'est pas le moyen qui compte, c'est le résultat. Les groupes organisés, comme les individus, sont susceptibles de trouver diverses façons d'arriver à leurs fins ; il faut donc mettre l'accent sur les résultats plutôt que sur les moyens. C'est là la base de la gestion par objectifs, comme celle de la gestion par résultats.
- **L'interaction dynamique des sous-systèmes fonctionnels.** C'est une propriété évidente : si l'on agit sur un élément, on influence les autres.
- **L'utilisation du feed-back pour assurer sa stabilité.** C'est la capacité du système à observer ce qui se passe dans son environnement pour assurer sa stabilité à terme. L'ouverture du système fournit des informations qui permettront d'apporter des changements progressifs s'ils assurent la stabilité à terme.

- **La ségrégation progressive par la spécialisation des sous-systèmes.** Avec le temps, les sous-systèmes sont de plus en plus spécialisés et réagissent aux besoins de l'environnement qui se complexifie. La réponse du système est de se spécialiser de plus en plus.
- **La mécanisation progressive par l'utilisation de procédures.** C'est la clé de la bureaucratie, propre à tous les systèmes.
- **La capacité de combattre (et de vaincre) l'entropie.** Plus le système est ouvert, plus il a des sources de feed-back, des moyens de lire l'environnement, plus il reconnaît l'importance de ces informations, plus il pourra évoluer progressivement et éviter les risques d'un changement trop radical. C'est l'ouverture du système qui lui permet de combattre l'entropie.

L'approche systémique permet d'établir un parallèle intéressant entre la notion de système et le concept d'organisation. Si l'on accepte le postulat que l'organisation est un système, on accepte automatiquement les caractéristiques du système comme s'appliquant aux organisations. Rappelons cependant que le système n'est qu'une image et que l'organisation n'est pas qu'un système car elle est infiniment plus complexe et, en partie, elle est ce que nous voulons qu'elle soit. L'approche systémique nous offre un moyen intéressant et efficace de la décrire ; elle explique les développements récents du management comme discipline, et l'analyste devra naviguer entre la nécessité opératoire d'utiliser l'approche systémique, qui est incontournable compte tenu des attentes des clients organisationnels, et celle de se tourner vers d'autres sources de compréhension.

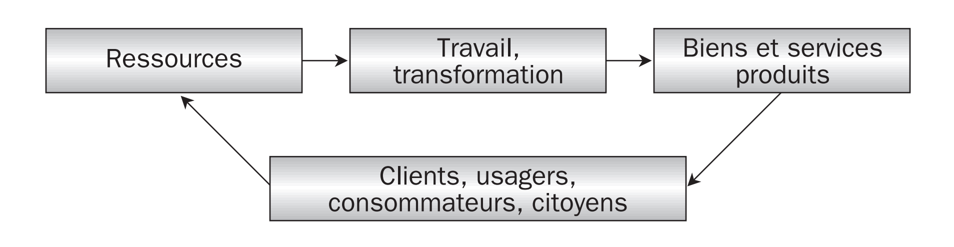
On en arrive alors à une vision de l'organisation qui illustre cette dynamique de l'échange avec l'environnement. Sans citoyens, sans clients, usagers ou contribuables, l'organisation publique n'existe plus, même s'ils n'en font pas partie à proprement parler.

Pour Cleveland (1972), cette perspective qui apparaissait nouvelle était celle de l'approche systémique. Plus de trente ans après, l'attrait de la nouveauté associée à cette approche n'est plus, mais son utilité opératoire la rend incontournable. Cleveland affirmait qu'aussi longtemps que la plupart des tâches sociales pouvaient être accomplies à l'intérieur de

pyramides hiérarchiques, il était assez commode d'identifier de belles structures sous l'appellation «d'organisations», mais il y a de plus en plus de tâches sociales importantes dans une société industrialisée qui ne peuvent être accomplies qu'en reliant ensemble un grand nombre d'organisations, chacune contribuant à un but plus global qui, présume-t-on, est partagé par l'ensemble.

FIGURE 1.1

L'organisation vue comme un système



Nous ne sommes pas arrivés au terme de l'utilisation de l'approche systémique. Évidemment, d'autres approches existent aujourd'hui, mais elles éclairent des aspects souvent moins fondamentaux que ceux de la reconnaissance de l'environnement ou des clients-usagers des systèmes administratifs.

L'application de l'approche systémique s'est aussi enrichie de l'ajout des dimensions de décision aux dimensions d'action. Ainsi, le modèle dynamique de management cherche à illustrer la perspective des résultats, en tenant compte de celle des clients et de leurs besoins ainsi que des plans et des décisions de gestion.

Cela provoque une réflexion sur le management à partir de différents questionnements. Le premier est celui du client choisi : qui choisissons-nous comme client ? Cette question est souvent perçue comme surprenante en administration publique, les gens croyant à tort que tous les citoyens sont les clients de l'Administration publique. Cependant, l'expérience nous apprend que cette question est très utile. Le client d'un hôpital n'est pas n'importe quel citoyen, c'est le citoyen malade et reconnu comme tel par un médecin. Même si, après avoir consulté un site Internet, je constate que j'ai des symptômes graves géné-

ralement associés à une maladie respiratoire, je ne réussirai pas à passer une radiographie sans obtenir au préalable la prescription d'un médecin. En fait, l'hôpital travaille en fonction des prescriptions du corps médical et non en fonction des demandes des citoyens.

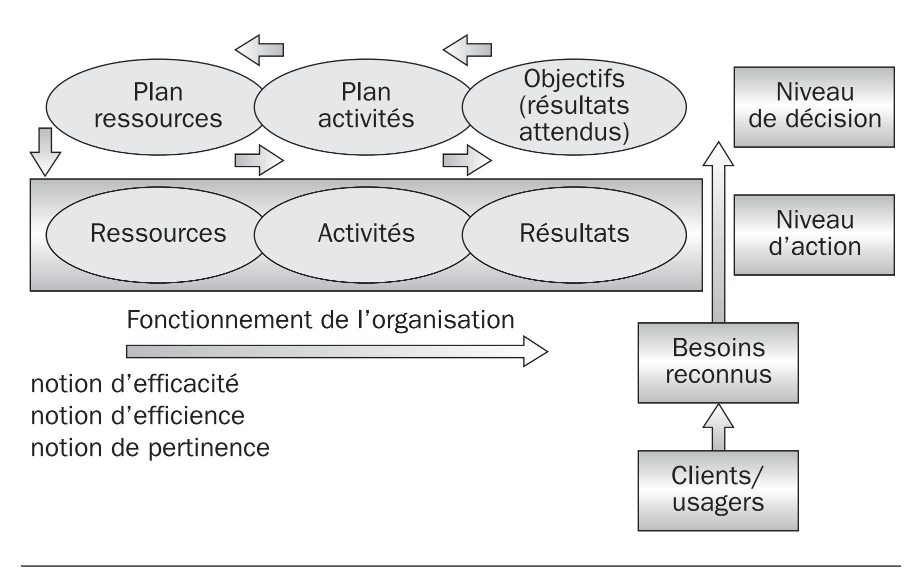
La deuxième question est de savoir quels besoins nous allons satisfaire chez ce client/usager reconnu. Nous pouvons décider d'offrir un service plutôt qu'un autre, parce que certains services sont jugés trop coûteux ou trop difficiles à rendre ou parce que nos ressources sont limitées. Ainsi, le patient à l'hôpital ne pourra se faire servir de caviar même s'il est prêt à payer, et le directeur de prison ne pourra décider de libérer des prisonniers parce qu'il considère qu'il n'a pas l'espace pour les héberger. Les gestionnaires publics passent leur temps à interpréter les limites de leur action en choisissant leurs clients et en tenant compte des besoins de ceux-ci.

Une fois que les besoins et les clients sont bien définis, il faut décider des objectifs à atteindre en lien avec ces besoins. C'est l'établissement des résultats attendus. Ensuite, il s'agit de décider quel sera le plan d'activité, comment s'organiser, quelles ressources consacrer à ces projets et il ne reste qu'à faire fonctionner le tout, comme l'illustre la figure 1.2.

Cette figure illustre la différence entre le niveau de décision, qui est critique mais n'intervient que de temps en temps, et le niveau d'action, qui apparaît comme l'application des décisions prises auparavant. Bien qu'intéressant, ce modèle comporte deux faiblesses. L'une tient au fait que le fonctionnement est la partie qui consomme l'immense majorité des efforts et du temps du gestionnaire. C'est là que les choses se passent, que les compromis se font, que les choix de ressources se modifient. Un gestionnaire public racontait comment, dans sa vie professionnelle, il en était venu à considérer que seules certaines personnes étaient vraiment productives et que, pour obtenir des résultats, il fallait continuer à surcharger ces personnes. On s'éloigne à nouveau ici des principes de rationalité traditionnelle, mais les difficultés quotidiennes du fonctionnement ramènent continuellement ces préoccupations à l'avant-scène. Paradoxalement, c'est un peu pourquoi ces approches rationnelles sont si utiles ; elles aident les organisations à revenir à l'essentiel, soit bien servir leurs clients et usagers.

FIGURE 1.2

Modèle dynamique de management



Les notions clés qui sont tirées de ces modèles de gestion sont les suivantes.

- **L'efficacité** : faire les bonnes choses. Quand les résultats obtenus correspondent aux objectifs visés, ce sont les mesures axées sur les résultats.
- **L'efficience** : bien faire les choses. Il s'agit d'un ensemble général de mesures incluant les ressources, les activités et les résultats (productivité, coût unitaire, niveau d'activité, etc.). Évidemment, si la productivité est élevée, le coût unitaire sera bas ; l'efficience sert à nous rappeler d'un ensemble de termes et de mesures axées sur les moyens.
- **La pertinence** : quand les résultats correspondent à ce qui était véritablement attendu au départ ; quand les résultats correspondent aux besoins et attentes des citoyens. Ce sont les mesures axées sur les attentes des citoyens, sur le lien entre la loi constituante et les résultats d'un organisme.

Cette mesure de la pertinence entraîne une remise en cause potentielle des activités de toute l'organisation. Sommes-nous utiles ? Notre mission est-elle véritablement utile à la société ? Faisons-nous ce pour quoi nous avons été constitués ? Par exemple, les dirigeants des services qui offrent des subventions aux entreprises prétendent souvent que ces dernières préféreraient la fin des subventions et la diminution des impôts, ce qui n'est pas dans leur intérêt, dans la mesure où leur emploi dépend de ces activités. De plus, si l'intérêt des politiciens est d'assurer la visibilité des gouvernements, peuvent-ils faire disparaître les subventions ? Mais est-ce exact ou est-ce une rumeur ? Comment mesurer la pertinence de détenir des diplômes non techniques ou d'offrir des services à des gens rejetés par la société (p. ex., aide aux criminels pour les réintégrer) et de nombreux autres services publics ? Ce genre de questions, axées sur la pertinence, peuvent aussi constituer une arme pour ceux qui voudraient voir augmenter leur part des budgets publics…

Ce modèle nous permet de réfléchir à ce que fait le manager, à la gestion proprement dite. Il sera donc utile pour soutenir la réflexion de ce dernier, pour établir des priorités, pour préciser ce à quoi il devrait s'attaquer et ce qu'il devrait mettre de côté – un haut fonctionnaire utilisait, à cet égard, l'expression : ce qu'il faut « savoir négliger ». Il lui sera utile, de plus, pour évaluer son action et comprendre le sens de son intervention comme gestionnaire. Toutefois, ce modèle, tout systémique qu'il soit, ne permet pas de décrire véritablement l'organisation avec ses éléments et ses composantes internes et externes.

DÉCRIRE UNE ORGANISATION

Kast et Rosenzweig (1985) présentent l'organisation comme un système ouvert, c'est-à-dire en relation dynamique avec son environnement. Le dynamisme de la relation résulte de l'interaction des sous-systèmes entre eux et de chacun d'eux avec l'environnement. Ce modèle est utile pour poser un diagnostic complet sur une organisation puisqu'il met l'accent sur les différents sous-systèmes constituant l'environnement : raison d'être, structure, technologie, aspect psychosocial et gestion. De plus, ce modèle identifie les différents suprasystèmes : économique, politique, social, démographique, culturel et législatif.

Au plan des sous-systèmes, celui de la raison d'être renvoie aux valeurs de l'organisation, à l'interprétation de ce qu'elle doit faire, aux résultats attendus et à ses grandes politiques. Si ce sous-système est influencé par le contexte socioculturel et économique de l'environnement, il est lui-même déterminant pour le comportement des autres sous-systèmes ; on le qualifiera d'antérieur aux autres sous-systèmes. On remarquera ici que la raison d'être, même si elle se rattache aux textes ou aux lettres patentes d'une organisation, est basée sur l'idée que les dirigeants s'en font. Ce qui nous intéresse ici, c'est l'interprétation qui est faite de la raison d'être, pas le seul document légal qui donne naissance à cette interprétation mais aussi les valeurs et les perspectives que les gens y apportent.

En réalité, dans une organisation, la direction réinterprète constamment le sens de la raison d'être, en partie à cause des pressions de l'environnement, en partie à cause des valeurs dominantes et de l'expérience des dirigeants qui souvent cherchent à faire leur marque. C'est cette compréhension qui est cruciale quand on veut poser un diagnostic en management.

Les autres sous-systèmes concernent la technologie, ce qui nous amène à décrire la façon dont le travail se fait : d'abord, les processus de travail, les types d'individus qui s'y trouvent, avec leurs compétences, mais aussi les machines qu'ils utilisent et ce qu'elles permettent d'accomplir. Chaque technologie exige un type de ressources particulières, mais les ressources favorisent à leur tour l'évolution (ou non) de la technologie. Ce simple constat permet d'illustrer les interrelations très étroites qui existent avec le sous-système structurel et le sous-système psychosocial. Le premier traite de la façon de diviser et de spécialiser le travail, d'une part, puis de la façon de le coordonner de l'autre. Le deuxième traite des relations humaines dans l'organisation, des modèles de gestion du personnel, mais aussi des relations informelles et personnelles que l'on y retrouve. Tous ces éléments sont bien sûr coordonnés par la gestion, qui facilite ou limite l'évolution, qui soutient ou non l'intégration et qui favorise une compréhension particulière de la raison d'être.

Le modèle de Kast et Rosenzweig n'est qu'un exemple de l'utilisation de l'approche systémique pour décrire une organisation. Il n'existe pas de modèle unique ou supérieur aux autres en la matière. Mais l'analyste doit faire un choix et s'y tenir. L'un des principaux dangers dans l'utilisation des modèles est de ne retenir pour l'analyse que la partie avec laquelle on est à l'aise. Ce que procure le modèle dans l'analyse et la compréhension des organisations, c'est la certitude d'avoir fait le tour des éléments essentiels du problème. Le fait de poursuivre l'analyse en n'utilisant que des parties du modèle entraîne le retour de nos défenses et habiletés naturelles ou professionnelles et nous redonne une vision incomplète de nos organisations : le juriste produira une autre analyse centrée sur les textes, le psychologue, sur les relations humaines et ainsi de suite. De plus, il est essentiel de rappeler que le recours à un modèle particulier a toujours pour but de décrire à la fois ce que l'organisation doit être et ce qu'elle est vraiment. Sinon, on se contente d'une image normative qui est bien insuffisante pour expliquer la réalité.

L'approche par la culture : une typologie

Handy (1980) nous propose une approche pleine d'humour et d'allégories portant sur la culture des organisations. Pour lui, chaque configuration correspond à une image, à un cadre de référence, à une façon de se comporter qui sont propres à un type d'organisation, ou à certaines parties d'organisation.

La structure Zeus, que l'on peut représenter par une toile d'araignée, se réfère à l'organisation où le chef est au centre, où chacun doit chercher à se rapprocher du chef et où la seule règle est celle-ci : il faut agir comme le patron, deviner ce qu'il désire, imaginer comment il se serait comporté dans une situation donnée et agir en conséquence. Les règles écrites sont absentes, chacun doit se débrouiller et ne pas faire d'erreur. C'est une structure animée, voire emballante, mais où la sécurité est absente. Elle est caractéristique des PME, mais aussi parfois des conseils de direction des grands organismes, des ministères : ici, ce sont les personnes qui comptent et qui constituent la structure. Zeus était tout de même le roi des dieux !

La structure Apollon, que l'on peut représenter par un temple grec, nous fait voir exactement l'inverse. Ainsi, toute la structure est constituée de colonnes qui supportent la direction qui est au sommet. Apollon était le dieu de la loi et de l'ordre. Ce type d'organisation fonctionne à partir de règles, de normes, de procédures : c'est la bureaucratie, quoi ! Évidemment, elle offre beaucoup de sécurité à ses employés : ils sont protégés par les normes et les règles, mais, avec le temps, ils courent le risque de s'ennuyer. En fait, c'est une structure où l'on échange sa possibilité d'autonomie et de liberté contre des règles parfois contraignantes qui nous protègent et nous sécurisent.

La structure Athéna est axée sur un projet déterminé que l'on peut représenter par un filet de pêcheur. Le filet ne peut être plus fort que la plus faible de ses mailles. Ce qui compte, c'est l'interrelation entre les fils et les mailles. Athéna était la déesse de la guerre où l'efficacité est essentielle. C'est un regroupement de spécialistes dont la force est celle du filet, c'est-à-dire que chaque nœud correspond à la force totale du filet. Ici, les productions de masse et les économies d'énergie sont proscrites ; ce qui compte, c'est la capacité de résoudre un problème important mais unique.

La structure Dionysos est formée par une constellation d'étoiles. Une de plus, une de moins, la structure ne change pas ; il n'y a pas d'astre dominant et chaque élément est une étoile. Chacun se considère comme essentiel et la dynamique du groupe est plus faible. Ce qui est intéressant, c'est l'autonomie de chacun, le fait qu'il puisse faire ce qu'il aime, ce qui l'intéresse. Dans les universités, c'est ainsi que se voient les professeurs : ils élisent leurs cadres, sont consultés sur les décisions importantes et la gestion est une corvée dont peu de gens veulent se charger. Les mécanismes permettant à un individu qui a occupé une fonction administrative de retrouver son statut de professeur sont clairs.

Par conséquent, vous n'avez qu'à regarder dans quel type de structure vous vivez et vous comprendrez les phénomènes qui assaillent continuellement votre organisation.

CONCLUSION

Nous avons vu dans ce premier chapitre plusieurs exemples d'approche en management afin de faire ressortir les éléments d'information qui pourront faciliter l'analyse, que l'on soit gestionnaire ou simple analyste. Nous avons postulé que les individus tendent à voir les organisations à travers leurs filtres personnels d'action. Il est donc essentiel que chacun se dote de nouveaux filtres afin de compléter sa perspective, d'enrichir son analyse, d'aller chercher ce qui ne vient pas naturellement.

Il ne restera qu'à choisir le modèle d'analyse approprié pour obtenir une information pertinente qui permettra d'atteindre le but recherché.

Ainsi, les modèles comme celui de Bolman et Deal, et encore plus celui de Morgan, partent du principe que l'analyste a accès à une information privilégiée. Si la partie très rationnelle des organisations se retrouve facilement dans les rapports annuels, les états financiers et le discours des dirigeants, il peut être impossible à un observateur externe de bien apprécier les intérêts personnels des employés, d'appréhender les conflits latents lorsque personne ne veut en parler ou, encore, les symboles, qui sont si bien intégrés que les gens ne les voient plus. Si je veux mieux comprendre mon organisation, si je connais quelqu'un qui est prêt à se confier, si je suis un observateur très expérimenté, ces modèles me seront extrêmement utiles. Dans le cas contraire, ils peuvent être relativement stériles.

L'usage des modèles systémiques, comme celui de Kast et Rosenzweig, est moins prolifique en ce qui concerne les informations juteuses, mais donne une idée de l'ensemble de l'organisation. Le modèle force à traiter de nombreux éléments liés à l'environnement, macro et micro, ainsi qu'aux sous-systèmes et à la gestion. Ces modèles sont rarement normatifs ; ils se contentent de fixer des catégories et obligent l'usager à élargir sa palette de questions. Le plus grand danger serait d'utiliser des petits éléments épars issus de différents systèmes sans passer par la logique que le modèle impose. La valeur de ces modèles réside dans leur capacité à nous faire sortir de nos convictions et des sentiers battus pour mieux comprendre la complexité. Aucun modèle n'est donc bon ou mauvais en soi, c'est l'usage que nous en faisons qui détermine la richesse de notre analyse.

La complexité du modèle permet de mieux comprendre les diverses facettes de la situation. Par exemple, quoique les modèles à approches multiples soient utiles à l'analyste pour comprendre les contradictions, leur nature rend leur intégration à un rapport plus difficile. Les modèles systémiques, eux, sont très opérationnels, mais cachent leurs propres limites. La meilleure approche est celle qui est la mieux adaptée aux questions que nous nous posons: il n'y a pas de réponse unique!

BIBLIOGRAPHIE

Bolman, L.G. et Deal, T.E. (1984). *Modern Approaches to Understanding and Managing Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass.

Bolman, L.G. et Deal, T.E. (1996). *Repenser les organisations. Pour que diriger soit un art*, Paris, Maxima.

Bosche, M. (dir.) (1993). *Le management interculturel*, Paris, Nathan.

Cleveland, H. (1972). *The Future Executive. A Guide for Tomorrow's Managers*, New York, Harper and Row.

Handy, C. (1980). *L'Olympe des managers*, Paris, Éditions d'Organisation.

Harlan, C. (1972). *The Future Executive*, New York, Harper & Row.

Hofstede, G. (1991). *Cultures and Organizations. Software of the Mind*, New York, McGraw-Hill.

Hofstede, G. (1994). *Vivre dans un monde interculturel. Comprendre nos programmations mentales*, Paris, Éditions d'Organisation.

Kast, F. et Rosenzweig, J.E. (1985). *Organization & Management*, New York, McGraw-Hill.

Le Moygne, J.L. (1990). « Épistémologies constructivistes et sciences de l'organisation », dans A.C. Martinet, *Épistémologies et sciences de la gestion*, Paris, Economica.

Morgan, G. (1989). *Images de l'organisation*, Québec, Presses de l'Université Laval.

Proulx, D. (2000). « Le nouveau management public est-il applicable au Mexique ? », dans *Revue française d'Administration publique*, Paris, Institut international d'Administration publique, n° 94, avril-juin.

Von Bertalanffy, L. (1996). *Théorie générale des systèmes*, Paris, Dunod.

CHAPITRE



À propos de la performance L'Arlésienne de la sphère publique

BACHIR MAZOUZ
MARCEL J.B. TARDIF

Peut-être qu'avec tout cela,
la performance (le dépassement) publique n'est plus loin.
Robert FOUCHET, 1998.

D'inspiration managériale, un quart de siècle après avoir été associée à l'introduction et à la mise en œuvre des grandes réformes administratives par les gouvernements britannique et américain, la performance de (et dans) la sphère publique tarde à marquer son entrée sur les scènes conceptuelle et pratique. Elle continue de susciter la curiosité des chercheurs et de faire parler d'elle à l'occasion de chaque initiative prise par les gouvernements et les organisations publiques eu égard aux services aux citoyens, populations et entreprises. En effet, qu'il s'agisse de la *Public Service Improvement Strategy,* lancée par les travaillistes britanniques, du *Government Performance Results Acts* de l'administration Clinton ou de l'*Index of Measures to Evaluate the Performance of Chinese Citie*s (Boyne et Walker, 2005), la rhétorique, les concepts et les pratiques associés à la performance, à sa mesure et à sa gestion ne permettent pas encore de saisir sa vraie nature.

La performance des activités et des organisations appartenant à l'État ne peut être appréhendée de la même manière que celle de l'Entreprise (Drucker, 1989, 1995 ; Simon, 1997). En plus de la nature complexe des missions et des valeurs à la base des configurations structurelles et des modes de fonctionnement et de gestion des organisations publiques, il y a les soubassements idéologiques, juridiques et sociopolitiques sous-jacents à la *finalité publique.* Ces derniers continuent de miner les fondements économiques et l'utilité managériale de tout modèle qui voudrait réduire et expliquer la performance de la sphère publique en faisant référence à l'*efficience* et à l'*efficacité* (Mayston, 1985) des systèmes. Les évaluateurs, les méthodes d'évaluation, les indicateurs et les systèmes de mesures doivent intégrer l'*équité* comme critère important d'évaluation d'un organisme, d'un ministère, d'une politique ou d'un programme public (Fouchet, 1999 ; Boyne et Walker, 2005). Par conséquent, il est peu probable de voir émerger une définition de la performance qui soit universelle et applicable en même temps à l'Entreprise et aux organisations de l'État.

À PROPOS DE LA PERFORMANCE ET DU RENOUVELLEMENT DES SYSTÈMES DE GOUVERNANCE PUBLIQUE

La *mission publique*, l'*intérêt général* et le *service public* qu'assurent les ministères et les organismes publics sont au cœur des essais de conceptualisation et des expériences visant à mettre en œuvre des pratiques, des

systèmes de gestion et de mesure de la performance (Johnsen, 2005). Un examen attentif de la littérature universitaire consacrée aux réformes administratives engagées au nom de la performance, dès le début des années 1980 par les pays de l'OCDE, nous révèle des courants théoriques qui se structurent autour de l'efficacité, de l'efficience et de l'équité (Boyne et Walker, 2005).

En effet, les débats institutionnels soulevés par les déficits budgétaires et démocratiques ainsi que par l'apparente tendance à l'immobilisme qui caractérise les organisations publiques se sont progressivement et essentiellement cristallisés autour de l'imputabilité des agents publics, l'optimisation des ressources disponibles et la qualité des services aux citoyens, populations et entreprises (Jones et Kettl, 2003 ; Mazouz, Tremblay et Facal, 2005 ; OCDE, 1997). Autrement dit, pour répondre à des exigences citoyennes et à des impératifs dictés tant par des logiques de marché, notamment la fin de certains monopoles d'État, que par des logiques industrielles, en particulier la productivité des entreprises devenues au fil des années plus conscientes du fardeau fiscal et de la complexité des systèmes administratifs, les décideurs politiques essaient d'impliquer davantage la sphère managériale publique (Maltais et Mazouz, 2004 ; Mazouz et Rochet, 2005). Ce faisant, il ne s'agit pas de remettre en question le rôle de l'État ni de fragiliser les fondements et les valeurs démocratiques sous-jacents à ses modes d'action. Le questionnement porte de manière plus ou moins astreignante sur l'organisation et le management dans les ministères et les organismes chargés de l'élaboration et de l'exécution des politiques et des programmes publics.

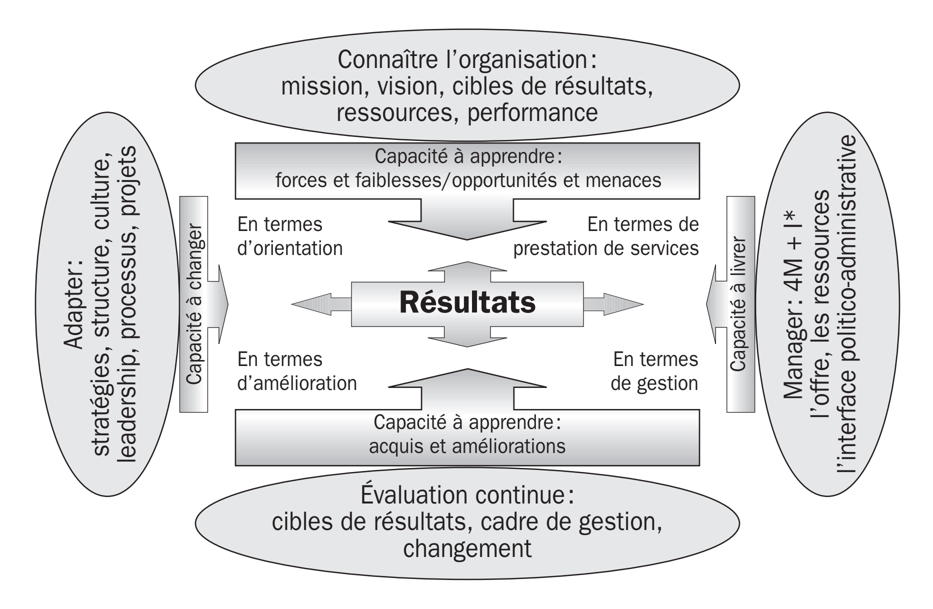
Vues à travers le prisme de l'efficacité et de l'efficience, les capacités des agents publics à changer, à livrer, à comprendre et à apprendre seraient les véritables déterminants de la performance de la sphère publique (voir la figure 2.1).

C'est d'ailleurs de ce quadruple questionnement, mené sur fond d'efficacité et d'efficience, que des liens conceptuels et pratiques sont établis entre les notions de performance et de *résultats.* Au Québec, par exemple, mais aussi aux États-Unis et en France, l'institutionnalisation de la *gestion par résultats* (GPR, ci-après) est étroitement liée à la gestion de la performance (Mazouz et Rochet, 2005). À la base se trouve

cette croyance : mieux gérer les *inputs* et les *processus* mènerait vraisemblablement à une meilleure performance de l'organisation publique. Cependant, qu'en est-il de la performance de la sphère publique ?

FIGURE 2.1

Le modèle Leclerc-Mazouz de gestion par résultats



* 4M = *Manager* = ressources humaines
= *Machine* = équipement
= *Material* = matières première
= *Money* = finance
I = *Information* = information

Selon la perspective managérialiste de la performance, le renouvellement des systèmes de gouvernance publique, guidé par la recherche de l'efficacité et de l'efficience, doit accorder une place prépondérante aux gestionnaires publics (Maltais et Mazouz, 2004). Ces derniers doivent accepter d'assumer des responsabilités organisationnelles (relativement à la réalité de leur organisation), managériales (relativement aux opérations), stratégiques (relativement à l'orientation et à l'adaptation) et d'apprentissage (relativement à l'évaluation et à l'amélioration) leur permettant d'assurer un niveau de performance politiquement, socia-

lement et économiquement acceptable. Pour être appréciée à sa juste valeur, cette performance devrait se matérialiser dans des services publics livrés selon un standard de qualité prédéfini et rendu public (*déclaration de services aux citoyens*), une saine gestion des fonds et du bien commun (plan d'optimisation des ressources, analyse et maîtrise des coûts et des risques) et une transparence accrue des processus décisionnels qui garantissent l'imputabilité et la reddition de comptes (Mazouz, 2005). En contrepartie, les gestionnaires publics aspirent à une plus grande ouverture institutionnelle, celle de l'administration centrale, aux idées favorisant les allègements réglementaires, l'autonomie de gestion et les systèmes de compensation qui mettent l'accent sur l'atteinte des résultats.

Institutionnalisée par le *Government Performance and Results Act* aux États-Unis (GPRA, 1993), la *Loi sur l'Administration publique* au Québec (LAP, 2000), la *Loi organique sur les lois des finances* en France (LOLF, 2001), pour ne citer que ces pays de l'OCDE, la gestion par résultats (GPR) a provoqué des transformations, jusque-là insoupçonnables, d'organisations publiques (Long et Franklin, 2004; Jorjani, 1998; Kravchuk et Schack, 1996; Kimm, 1995; GAO, 1995, 1996). Cela ne veut pas dire que toutes ces organisations sont devenues performantes parce que axées sur leurs résultats. Tout en continuant de s'interroger sur la pertinence des liens qui pourraient exister entre leur performance et leurs résultats, ces organisations sont devenues de manière générale plus sensibles à l'évaluation et à l'amélioration continue de leurs processus, services et environnements.

La *nature des résultats* qu'un ministère ou un organisme public se fixe dans le cadre de sa mission pourrait faire en sorte que les résultats soient plus ou moins mesurables. Les chevauchements de missions, de politiques et de programmes publics, leur étalement dans le temps et dans l'espace, les interférences politiques sont des obstacles à l'évaluation des résultats (Carroll, 2003; Lindquist, 1998; English et Lindquist, 1998). Des difficultés relatives à leur *mesure* pourraient aussi rendre plus ou moins pertinent tout exercice d'évaluation de politiques et de programmes publics qui relèvent de mandats aussi précis et circonscrits que le sont la sécurité et la santé publique (Jorjani, 1998, au Canada; Long et Franklin, 2004, aux États-Unis; McHugh, 1997, au Royaume-Uni). Ainsi, on questionnerait moins la notion de résultats dans les

ministères et les organismes offrant directement les services à la population et aux entreprises que dans les ministères et les organismes centraux, au service d'autres composantes de l'État.

Une avancée considérable est réalisée par des ministères et des organismes publics ayant expérimenté volontairement ou ayant été contraints par la loi à adopter une gestion par résultats. Au Québec, nous pensons aux transformations subies par la Régie des rentes, le Centre de perception fiscale du ministère du Revenu, le Centre de conservation du ministère de la Culture et des Communications… Ces unités administratives sont devenues aujourd'hui des agences gouvernementales offrant des services publics de meilleure qualité, à des coûts financiers maîtrisés et jouissant d'une certaine reconnaissance institutionnelle et sociale (Roy et Giard, 2003).

En France, la Bibliothèque nationale (BNF) et l'Office national des forêts (ONF) font désormais partie de ces organisations publiques qui cheminent vers l'établissement d'un équilibre subtil entre la *finalité* publique, qui caractérise toute action gouvernementale, et les exigences de performance qui pèsent désormais sur l'ensemble des organisations publiques (Rochet, 2005).

En France, depuis peu, et au Québec, depuis deux décennies, mais aussi dans de nombreux pays ayant adopté la GPR comme cadre officiel de gestion publique, la recherche universitaire internationale révèle que malgré les différences institutionnelles et administratives qui caractérisent les systèmes nationaux de gouvernance, les organisations publiques ont tendance à réagir de manière prévisible : réexaminer leur mission, aligner leurs opérations sur leurs stratégies, réorganiser le travail, effectuer des ajustements structurels et miser sur le changement de culture (Jones et Kettl, 2003). Une des hypothèses qu'il conviendrait alors de vérifier serait celle des caractéristiques intrinsèques à la GPR et au modèle bureaucratique auquel elle est censée apporter des améliorations (Mazouz et Rochet, 2005). Autrement dit, les enseignements tirés des expériences relativement aux difficultés et aux avancées que permet l'institutionnalisation de la GPR pourraient s'avérer une aide précieuse pour saisir la nature réelle de la performance, en lien avec les enjeux organisationnels des réformes administratives conduites sous la bannière managériale.

QU'EST-CE DONC QUE LA PERFORMANCE ?

Le concept de performance n'a que très rarement fait l'objet d'une définition étroite. Cerner la performance, dans la sphère publique, est éminemment compliqué (Thomas, 2005). Repose-t-elle sur des préceptes de vision, mission, objectifs, valeurs, stratégies, structures, compétences, comportements ou attentes des personnes, des groupes ou des sociétés ? Doit-elle s'apprécier en termes d'intrants (*inputs*), d'extrants (*outputs*) ou d'effets/impacts (*outcomes*), ou des trois à la fois ? La performance est-elle comprise dans sa définition, son application ou sa comparaison d'une administration à l'autre ? Se délimite-t-elle par l'analyse des données fournies par des services (unités administratives), par la synthèse des rapports des ministères (gouvernement) ou par le rapport des résultats des enquêtes auprès des bénéficiaires (clientèle) ? Suffit-il d'apprécier les effets d'économie sur l'administration au détriment des impacts communautaires que supposent les services publics pour affirmer que ceux-ci ont été dispensés dans le sens d'un engagement à l'endroit de la société (Mazouz et Tremblay, 2005 ; Mazouz et Rochet, 2005) ?

Par contre, la mesure de la performance, elle, s'est trouvée définie par le menu (on en veut pour exemple Alberta, 1999a). Toute l'argutie qui entoure celle-ci tient aux instruments que conceptualisent, produisent, utilisent ou dont se réclament les promoteurs de la gestion de la performance (par résultats) dans le secteur public. À moins de vouloir faire le procès des organisations appartenant à l'État, nous devrons nous en tenir à la conceptualisation et à la détermination des critères, indicateurs et instruments de mesure de leur performance pour compenser le défaut de définition de cette dernière.

Comme la qualité, si la performance ne se définit pas facilement, elle se reconnaît rapidement. L'absence d'une définition universelle et de mesures généralisables témoignent du niveau de complexité rencontré par les théoriciens et les praticiens qui s'y consacrent depuis fort longtemps.

Ce que la performance permet d'apprécier, ce sont les critères sur lesquels repose la gouvernance que sous-tend l'imputabilité tant pour les intervenants que pour les décideurs dans la sphère publique, ce qui fait dire à certains observateurs que l'État, ou plus précisément l'appareil gouvernemental, ne manque pas d'efficience (services rendus) mais d'efficacité

(choix des services) (Drucker, 1989). Autrement dit, ce ne sont pas les pratiques qui flanchent, mais les intentions de services (Drucker, 1995). Rappelons les principales caractéristiques de la performance mesurée :

> 1) transparence ; 2) responsabilisation ; 3) efficacité et efficience sur une base d'*outcomes* ; 4) diffusion de l'information ; 5) climat de confiance ; 6) tolérance, équité mais aussi durabilité ; 7) séparation des pouvoirs ; 8) minimisation de la non-participation au processus de décision ; 9) flexibilité dans l'attribution de l'espace politique, social et économique ; 10) décentralisation. (Jorjani, 1998)

TABLEAU 2.1

LA GESTION PAR RÉSULTATS DANS LE SECTEUR PUBLIC
La conjonction des facteurs explique le rendement

Voies et moyens des intervenants (compétences)	×	**Voies et moyens de l'organisation**	=	**Résultats conjugués**
Organisation		Comprendre		Orienter
Stratégie		Changer		Gérer
Management		Livrer		Servir
Apprentissage		Améliorer		Progresser

MODÈLE LECLERC-MAZOUZ DE GESTION PAR RÉSULTATS

L'institutionnalisation d'une gestion par résultats suppose la conjonction d'un certain nombre de facteurs qui expliquent à la fois l'efficacité, l'efficience et l'équité dans la sphère publique. Ces facteurs s'expriment en voies et moyens des intervenants (dispensateurs de services) et en voies et moyens des organisations (offrants de services). Lorsqu'on multiplie les uns par les autres, soit les compétences des employés et les comportements de leurs institutions, cela détermine la performance organisationnelle.

Les compétences à la tâche renvoient aux capacités intrinsèques des acteurs au chapitre de l'organisation du travail, de l'établissement des stratégies de services, des habiletés en management des affaires publiques et de l'apprentissage professionnel (Mazouz et Rochet, 2005).

Les comportements de l'institution renvoient à des facteurs sur lesquels s'appuient les compétences à la tâche pour agir utilement sur les services offerts. Tels facteurs comprennent notamment les missions, visions, objectifs et résultats (connaître l'organisation) ; stratégies, structures, culture, leadership, processus et projets (adapter l'intervention et l'organisation à leur environnement) ; offre, ressources, interface politico-administrative (gérer l'organisation) ; évaluation systématique du cadre de gestion et des effets du changement (aptitude à apprendre). Sont donc couvertes les fonctions qui assurent la compréhension du contexte du travail (forces et faiblesses face aux opportunités et menaces), le changement dans l'organisation du travail (ajustements de l'organisation), la production du travail (livraison des services) et l'amélioration du travail (renforcement de l'acquis, redressement des carences et élargissement des engagements).

En d'autres termes, les couples voies et moyens personnels et voies et moyens organisationnels se forgent, s'entremêlent et instituent, à travers le travail, des résultats plus probants. Qui plus est, une meilleure intégration des forces de l'organisation aide à orienter l'action dans le service. La maîtrise des stratégies, pour sa part, donne la souplesse requise pour changer les choses et permet, en somme, de gérer le service de façon optimale. La pratique du management fait qu'on peut livrer le service et, ce faisant, servir la fin de l'organisation. Quant à l'apprentissage continu, outre qu'il stimule l'amélioration dans la prestation du service, il permet la progression du système vers la performance globale.

La performance n'est pas une lecture de mesures, mais un processus qui lie dans le temps et dans l'espace des capacités individuelles et des potentialités organisationnelles en vue de résultats institutionnels. Ceux que l'État escompte et ceux que les citoyens (population et entreprises) obtiennent.

Voilà dressé le cadre théorique qui non seulement permettra une performance globale mais modifiera la culture et les modes de fonctionnement des administrations publiques dans le sens d'une comptabilité sociale qui excède les actes budgétaires conventionnels (Lacasse et Verrier, 2005). En d'autres mots, cela fera passer le service public de l'audit des

prestations (contrôle des dépenses) à l'évaluation de la performance (investissement dans la communauté). Là réside vraiment la *finalité publique* de l'administration (Mazouz et Rochet, 2005 ; Rochet, 2005).

LE MANAGEMENT PAR LA MESURE DE LA PERFORMANCE (MMP)

Depuis 1980, la majorité des gouvernements occidentaux ont pris conscience de l'urgence d'optimiser les ressources et les structures de services publics. Plusieurs préceptes ont présidé à l'élaboration, l'adoption et l'application de mesures de la performance pressenties comme idéales dans le service public.

Bien que l'entendement qu'on ait de la performance optimale varie d'une culture à l'autre, selon Thomas (2005), les préceptes qui suivent la rendent possible :

1. définition patente des objectifs de service ;
2. attention égale portée aux intrants (*inputs*) et aux extrants (*outputs*) en prévision des effets/impacts (*outcomes*) ;
3. usage d'instruments restreints d'évaluation ;
4. validité, contrôlabilité et comparabilité des résultats enregistrés ;
5. informations signifiantes, abondantes et équilibrées ;
6. adoption de processus de décision participatifs ;
7. coordination de la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des résultats ;
8. budgétisation des activités et des services ;
9. acceptation élargie des principes, processus et programmes par les populations desservies ;
10. approche globale à la gestion des structures de services publics.

Dès lors que les gestionnaires du service public admettent que ces ingrédients sont partie intégrante du système d'évaluation de la performance, ils souscrivent *de facto* au principe de mesure qui permet de la

comprendre globalement. Malheureusement, les déclarations des politiques n'inciteraient pas toujours à mettre les voies et moyens de l'accomplissement de la tâche à la disposition des intervenants du système que sont les fonctionnaires de l'État. Il s'ensuit une incapacité à répondre à la surenchère des gouvernements, au chapitre de leurs attentes de services, malgré la MMP.

L'approche quantitative, issue de l'orientation électorale, prime trop souvent lors de l'adoption des instruments de mesure de la performance, sans doute à cause de la précipitation des gouvernements à vouloir justifier leurs choix politiques. L'approche qualitative, issue de l'orientation clients, à laquelle on semble revenir aujourd'hui dans maints pays, s'en est trouvée longtemps négligée. En outre, la complexité des méthodes et des calculs pour mesurer la performance a fait perdre tant et plus d'énergie aux administrations en contrôle après le fait des écarts de résultats au détriment d'une juste définition avant le fait des besoins non satisfaits des populations. Il en est résulté une moindre utilité des mesures, une déconnexion des mesures par rapport aux attentes de la société, une disparité injustifiable dans la poursuite des changements entre structures politiques et structures administratives, pour ne citer que ces ratés dans la réforme de l'appareil public d'un trop grand nombre de pays.

Les États-Unis (Washington, mais aussi les États de Floride, Minnesota, Oregon, Texas et Virginie), l'Angleterre et l'Australie se sont mis à régresser dans leur mode courant de gestion de l'appareil public, compromettant leurs acquis en matière de réforme. Les contre-performances de système étaient si nombreuses que les charges publiques ne pouvaient plus suffire au redressement de la situation. Il a fallu faire machine arrière, du moins en matière de quantification, pour mieux revenir à la qualification du service comme telle. La performance des programmes, plus que l'audit des services, comme fondement du rendement dans les services publics, allait entrer en ligne de compte. Le Canada, dans son ensemble, s'était tenu à l'écart de cet empressement à la quantification des services. Mais la « taylorisation » du système, soit la recherche de la performance pour la performance (Thomas, 2005), a affirmé, là comme ailleurs, son emprise sur *l'humanisation* des services, au grand dam des populations (Alberta, 1999a).

LIMITES À L'APPROCHE MMP

Quatre domaines particuliers d'application de la méthode MMP permettent de constater certaines limites de système qui accréditent ou discréditent l'à-propos de cette approche dans l'ensemble des secteurs publics. Il s'agit des problèmes techniques qu'elle suppose, des implications financières qu'elle commande, des obstacles institutionnels qu'elle soulève et des considérations politiques qui s'y rattachent (Carroll, 2003 ; Lindquist, 1998 ; English et Lindquist, 1998 ; Thomas, 2005). Voyons plus en détail chacun de ces aspects.

Problèmes techniques. Malgré les avancées techniques nombreuses réalisées au cours des dernières années en vue d'améliorer les modes, méthodes et processus de mesure, il reste difficile d'associer les effets/impacts (*outcomes*) sociétaux aux services/produits (*outputs*) gouvernementaux en matière de gestion par résultats dans le service public. Peu s'entendent sur la juste définition des succès (*outcomes*) et peu souscrivent aux standards (*outputs*) applicables aux efforts consentis par les appareils d'État pour soutenir, renouveler, voire ajouter aux services dispensés. Les résultats annoncés, qui devraient tenir d'indicateurs d'avancées pour la société (Alberta, 1999), sont trop souvent tenus pour des « données vides ». Qui plus est, l'uniformisation de l'information ayant été omise lors du processus de *reporting*, le public n'arrive pas plus à comparer les résultats annoncés que ne le peuvent les organismes rapporteurs entre eux (ministères, unités administratives, organismes et agences).

Implications financières. Puisqu'il s'avère coûteux de produire des données exhaustives, fiables et constantes, la performance globale de la sphère publique s'en trouve diminuée. L'ordre des coûts, sans compter les frustrations des intervenants contraints de mesurer et d'exécuter les services en même temps, traduit l'exercice en routine (rituel) à court terme au lieu d'en faire un apport aux populations (contexte) à long terme, comme le voudraient les gouvernements qui ont institutionnalisé la gestion par résultats (Eden et Hyndman, 2005).

L'effort est déporté vers la communication de la mesure au détriment de sa gestion (outil de la performance) ; les résultats globaux cèdent le pas en importance aux résultats d'agence (Kettl, 1995). La quantité a préséance sur la qualité et les résultats de services (*outputs*) sont peu

associés aux progrès (*outcomes*). Cela renvoie l'image d'un « plastrage » de données, plutôt que d'un accomplissement de société par service public interposé. Les fonctionnaires sont en « *burnout de rapports* » (Alberta, 1999b). Or le raffinement du système tenait dans l'établissement d'objectifs collectifs (Alberta, 1999c), non dans une campagne permanente de redressement de la réputation ministérielle (Thomas, 2002).

Obstacles institutionnels. Souvent, les structures administratives ne disposent pas des capacités requises, techniques et humaines, pour analyser correctement, à temps et complètement, les données relatives aux services rendus. L'apport nécessaire des correctifs, que présupposaient les *outcomes* attendus par les citoyens, se fait attendre. Le leadership ministériel n'est pas toujours prégnant et le syndrome de « l'annonce de mauvaises nouvelles » (Thomas, 2002) est source d'embûches nuisant au dévoilement des résultats sur des bases comparables année après année. La crainte du non-renouvellement des crédits freine les ministres et les sous-ministres dans leur élan de mesure comparée des rendements de l'État, programme par programme et agence par agence (Alberta, 2003). La construction d'avantages comparatifs institutionnels n'est pourtant pas incompatible avec la gestion par résultats (Moreau-Desfarges, 2003).

Considérations politiques. La tendance à la non-uniformisation des processus de *reporting* tient souvent aux intérêts divergents des responsables de programmes, tant les élus que les gestionnaires professionnels. L'insistance à déplacer les programmes, les agences et les ministères, d'un cabinet à l'autre, rend le processus de mesure aléatoire au mieux et inutile au pire. Alors que l'objectif ultime de l'exercice devrait tendre vers l'amélioration continue des *outcomes*, au profit de la société, la publication des résultats devient un concours de popularité à l'avantage des décideurs de programmes (Alberta, 2004). L'intérêt public est relégué au second rang par les visées politiques des décideurs, alors que la gestion par résultats se veut un instrument d'amélioration du service public. L'arène politique étant constituée autour des concepts de rivalité, de dénégation et de prétention, la théâtralité que cela suppose se marie mal avec le sérieux et la complexité d'un réarrangement du service public en vue de son amélioration globale (Thomas, 2005).

Au total, le MMP pourrait très honorablement servir sa fin première d'instrument d'amélioration, au lieu du cynisme et du scepticisme qu'il soulève trop souvent (Alberta, 1999a ; Rouillard, 2003). Il suffirait d'ajouter aux *inputs* (matières premières) et aux *outputs* (services dispensés) les *outcomes* (progrès de société), comme partie intégrante du système de mesure étroite, comparée et orientée vers le changement qualitatif et quantitatif des services publics attendus, offerts et comptabilisés.

Ce que chacun attend, c'est moins une relance de la mesure qu'un recentrage du principe de mesure de la performance dans l'ensemble de l'appareil public. Moins de mesures subjectives, plus de mesures globales et surtout plus de suivis sur les mesures, voilà qui rallierait les attentes du plus grand nombre (Speers, 2005). Le système de contrôle et de surveillance de l'efficacité et de l'efficience du service public, que sont les mesures de la performance, n'a de pertinence que s'il raconte l'histoire des programmes, des agences et des ministères. Par histoire, entendons les avancées successives en qualité et en quantité dans le service rendu, compte tenu des coûts impliqués, des besoins réels et des alternatives existantes.

Les services publics, sans se confondre aux services privés, n'en sont pas moins comparables sur le plan des délais, des coûts et de la valeur pour les bénéficiaires. Les progrès qu'ils induisent sont ceux reconnus par les citoyens et leurs communautés d'appartenance, et la distinction entre services publics et services privés n'oblitère en rien les choix que les bénéficiaires ont à faire en fonction de leur épargne disponible quand vient le temps de les préférer. Le régime de mesure, dès lors qu'il inclut les *outcomes* sociétaux, au-delà des *inputs* et des *outputs* organisationnels, institue une culture d'amélioration à l'égard de la prestation des services dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental. Cela a pour effet de mettre un terme à la perpétuation d'une procédure de calcul mécaniste de la performance dans le système administratif de l'État. Le bien public transcende le bien personnel des décideurs, dans le secteur public. La décision qui y mène est politique, non technique (Carroll, 2003).

Selon Nowicki (2003), quatre principes majeurs dictent, pour la majorité des administrations publiques, la mesure de la performance dans l'appareil public :

1. spécifier la mesure des résultats objectif par objectif;
2. mesurer les progrès en fonction des résultats atteints;
3. rapporter les résultats fidèlement;
4. assurer l'amélioration des services à partir des résultats atteints.

En comparaison, les principes sous-jacents à la mesure de la performance, dans le secteur privé, sont à verser au compte des économies d'échelle et des économies d'envergure que font ressortir les dispensateurs de ces services. Qu'on en juge:

1. coûts moindres;
2. durabilité extrême;
3. design différencié;
4. domination du marché;
5. valeur ajoutée;
6. profitabilité trimestrielle;
7. rendement supérieur sur l'investissement;
8. valeur de l'actionnaire;
9. dividendes versés;
10. croissance soutenue;
11. image positive en matière d'environnement (Carroll, 2003).

Au Québec, pour garantir une meilleure qualité des services publics, la *Loi sur l'Administration publique* (LAP), entrée en vigueur en mai 2000, a privilégié une approche que Mazouz et Tremblay (2006) qualifient de *contractualiste*. Les principaux dirigeants d'organismes publics, fonctionnaires et ministériels, pour favoriser une telle qualité supérieure, se sont dotés de:

1. conventions de performance et d'imputabilité;
2. ententes de gestion;
3. plans stratégiques;
4. plans annuels de gestion;
5. plans de contingence et de gestion du risque;
6. rapports annuels de gestion.

Mais, là encore, l'alignement des structures de prestation sur les stratégies d'offre des services publics ne dépassait pas l'adoption d'indicateurs de gestion interne dans l'organisation. L'imputabilité des intervenants dans les services publics n'impliquait pas celle des décideurs politiques.

Si les prescriptions mentionnées plus haut avaient été rigoureusement suivies, sans doute qu'on en serait arrivé, au Québec comme ailleurs, à faire le lien requis entre qualité de la gestion et qualité de la décision publique (Trosa, 2003). Les appels incessants des partenaires sociaux à la réforme des institutions publiques, en vue d'un passage obligé d'une culture de la connaissance des coûts à celle d'une connaissance des besoins de société, ne sont pas sans fondement (Rochet, 2002). L'heure est, aujourd'hui plus que jamais, à la logique de la performance globale (société) et non plus à l'invocation des résultats personnels (politique). La performance ne peut être *à pas mesurés* (intervenants), elle doit être *à valeur ajoutée* (bénéficiaires) (Fouchet, 1999).

Jusque-là nous n'aurons pas défini quels domaines particuliers nous désirions inclure dans l'effort de mesure de la gestion par résultats. Pour donner un sens à la performance de la sphère publique, s'agissait-il de nous en tenir strictement aux indicateurs de performance portant sur les activités opérationnelles de chaque entité administrative ? Devions-nous considérer les indicateurs de performance de l'ensemble des agences, des ministères et des organismes publics ? Devions-nous englober les indicateurs de performance des gouvernements locaux, provinciaux et fédéraux ?

L'un des travers de l'Administration publique, c'est d'avoir trop d'indicateurs à suivre à la fois (Sabourin, 2005). Or les tableaux de bord les plus utiles ne sont pas ceux qui clignotent de toute part, mais ceux qui indiquent les jauges critiques à surveiller de près. Si la performance est un construit (Savoie et Morin, 2001), les mesures qui la vérifient doivent l'être également. Aussi bien les choisir avec modération et les éprouver de manière utile et responsable.

Dans chacun des cas de figure susmentionnés, il faudrait moduler la valeur de la performance selon les facteurs d'influence sur l'offre des services (structures de décision gouvernementale, disponibilité des ressources, technologies en usage, politiques générales de gestion),

l'approche privilégiée par le management (stratégies, tactiques terrain), le système d'information (objectifs de mesure, temps de mesure, aire de mesure, standards de mesure), le support logistique à la tâche (fonctions, opérations, coordination) et la ligne de commandement (travail individualisé, équipes autonomes) (Jorjani, 1998).

La performance n'est pas ce qu'on en dit, mais ce qu'elle révèle, recèle et représente. Pour le savoir, encore faut-il distinguer entre ce que le système qui s'en réclame inclut, reflue ou réprime. Pour éviter de prêter flanc à la critique, à cause d'une mesure discutable de la performance, le système doit se contraindre lui-même à une analyse serrée de ce que suppose, de ce qu'a comme obligation et de ce que peut accomplir l'organisation en termes de services publics (Johnsen, 2005; Hjern et Porter, 1981). En somme, l'organisation doit s'interroger sur sa méthodologie et ses concepts d'évaluation de la performance.

DIFFICULTÉS CONCEPTUELLES ET MÉTHODOLOGIQUES DU CONTRÔLE DE LA PERFORMANCE DANS LE SECTEUR PUBLIC

L'analyse des concepts et des méthodes de contrôle de la performance dans le secteur public démontre que les deux dimensions comportent à la fois des aspects positifs et des aspects négatifs. Voyons-les sommairement, puisqu'une revue en profondeur supposerait que nous l'appuyions sur une recherche extensive menée sur le terrain, ce que ne permettent pas, dans le cadre du présent exercice de réflexion, ni le temps ni les moyens d'enquête disponibles. Il demeure que notre regard peut être englobant et mener à des pistes ultérieures de recherche qui feront débloquer des choses dans le sens d'une amélioration de la gestion par résultats dans l'ensemble du secteur public, ici et ailleurs.

Notre canevas, outre qu'il balaie large, centre l'analyse sur les volets usuels de la réflexion stratégique de positionnement en organisation, car il comprend les avenues que sont le «politique», «l'économique», le «social», le «technique» et «l'environnemental». Pour chacun de ces champs d'analyse, nous présentons, en séquence, trois aspects positifs et trois aspects négatifs à l'égard des concepts et des méthodes qu'ils recoupent au chapitre de la performance.

TABLEAU 2.2

DIMENSIONS CONCEPTUELLES ET MÉTHODOLOGIQUES DU CONTRÔLE DE LA PERFORMANCE DANS LE SECTEUR PUBLIC

Champs	**Aspects positifs**		**Aspects négatifs**	
	Conceptuels	**Méthodologiques**	**Conceptuels**	**Méthodologiques**
Politique	Gouvernance	Management	Propagande	Mesures
	Engagement	Progrès	Rituel	Réel
	Coproduit	Satisfaction	Produit	Ratio
Économique	Demande	« Comment ? »	Offre	« Combien ? »
	Évolutif	Monitoring	Déterminé	Rapports
	Horizontal	Performance	Vertical	Économies
Social	Mission	*Bottom-up*	Services	*Top-down*
	Participatif	Objectifs	Directif	Résultats
	Reconfiguration	Accomplissement	Restructuration	Effort
Technique	Méthode	Intégré	Mécanisme	Éclaté
	Programme	Évaluation	Projet	Audit
	Long terme	Voies	Court terme	Moyens
Environnemental	Institutionnel	Durabilité	Organisationnel	Imputabilité
	Qualitatif	*Disruption*	Quantitatif	Incrémental
	Apprentissage	Impacts	Analyse	Effets

Ainsi, à l'égard des considérations d'ordre politique, l'analyse suggère que, au plan des concepts positifs, les aspects *gouvernance*, *engagement* et *participation* dominent la réflexion stratégique à l'égard de la performance et de la gestion par résultats dans le secteur public. En contrepartie, les notions de *propagande*, *rituel* et *produit* présentent des aspects conceptuels négatifs dont l'analyste de la situation devrait tenir compte dans l'appréciation qu'on fera de la gestion par résultats. Plus prosaïquement, la gestion par résultats, au plan politique, mènera soit à une gouvernance renouvelée de l'appareil public, soit, à l'opposé, à un régime de propagande. La saine gouvernance, en termes de méthodologie, donne prise à un management éprouvé, qui permet l'accomplissement des finalités du système d'évaluation de la performance, ce qui rehausse son rendement par les *outcomes* qu'il dégage. L'approche propagande, par contre, toujours sur le plan de la méthodologie, ne suppose que des mesures mathématiques d'évaluation de la performance, et non pas une révision du management propice à l'affirmation d'une gouvernance de type global.

En poursuivant notre démarche d'analyse, on constate que l'engagement ferme (qui découle d'une gouvernance responsable) donne lieu à des progrès méthodologiques dans l'instauration des mesures qui jaugent la performance de l'appareil public au chapitre du service aux populations. S'oppose au principe de l'engagement le rituel qui n'institue dans le système de mesure que des relevés de données réelles, lesquelles seront présentées, argumentées et défendues comme l'illustration d'une avancée dans le renouvellement de la pratique de la gestion par résultats.

L'engagement ferme, par définition, ne peut être défini comme valable, dans le sens d'une gouvernance responsabilisante, que s'il est le fruit d'une coproduction (intervenants-gestionnaires, décideurs-politiques et bénéficiaires-population). La coproduction s'oppose au système de mesure de la performance produit par les décideurs et imposé aux structures d'exécution de même qu'aux bénéficiaires des services publics. L'approche produit n'invite pas à aller au-delà des ratios de comparaison, entre objectifs aléatoires (sans liens formels avec les besoins des populations) et réalisations alléguées (sans incidence véritable sur la qualité de vie communautaire).

Quant au volet économique, la demande, comme concept d'établissement des mécanismes de mesure de la performance, suppose l'adoption de préceptes d'organisation évolutifs à portée horizontale dans l'appareil public. L'offre s'oppose à la demande. L'approche centrée sur la demande suppose qu'on se soucie, sur le plan méthodologique, du *comment ça va* (dans la population lorsque les services publics répondent aux besoins) alors que l'approche centrée sur l'offre dirige l'attention sur le *combien ça va*. Ce qui est évolutif, conceptuellement parlant, exige un monitoring approprié, alors que ce qui est déterminé se satisfait de la rédaction de rapports. L'approche horizontale, dans la gestion par résultats, mène à l'appréciation de la performance globale, dès lors que les *outcomes* de la gouvernance responsable sont au rendez-vous. L'approche verticale, elle, est à la mesure du système d'évaluation de l'appareil public et se contente d'économies d'échelle, voire d'économies d'envergure, à l'égard des services rendus.

Par rapport au volet social de l'analyse du contrôle de la performance dans le secteur public, la mission dicte la participation des populations à la définition des objectifs de services comme à celle du rendement quant

à leur prestation. Ce qui, dans l'ordre des choses, impose au secteur public une reconfiguration permanente des mécanismes de mesure, et, partant, l'établissement d'objectifs de services aux populations. À l'opposé, les services, tels qu'ils sont envisagés par les décideurs, fondent une conceptualisation du régime d'appréciation braquée sur des techniques de mesure de la performance. Si le système n'est pas participatif, il ne peut être que directif. Et ce qui n'est pas reconfiguré, bien que transformé, ne peut être que restructuré. Plutôt que d'appuyer la démarche méthodologique sur le principe managérial du *bottom-up*, on lui préfère celui plus taylorien du *top-down*. Les objectifs d'*outcomes* sociaux cèdent le pas aux résultats, comme premier enclencheur de l'adoption des mécanismes de mesure de la performance. En lieu et place de l'amélioration des conditions de vie communautaire, on a alors droit à un exercice annuel de mesure bureaucratique de l'effort fourni par l'appareil public.

Au regard du champ technique, la méthode aura préséance ou non sur le mécanisme pur et simple de dotation en instruments d'évaluation de la performance. S'ensuivra une approche gestion des services par programme ou par projet. Les méthodes d'évaluation de la performance seront intégrées ou éclatées. On assistera à une affirmation de l'évaluation de la performance globale (à base d'*outcomes*) ou à une reprise d'audit annuel sur les services publics rendus. Les décideurs (politiques), comme les gestionnaires (intervenants), pourront voir à long terme (contribution à la communauté) ou à court terme (apports au système) et, ce faisant, privilégier des voies d'amélioration du régime d'appréciation de la performance ou simplement préconiser des moyens de confirmation de la pertinence des services offerts.

Quant à l'environnement, qui inclut la structure interne de l'appareil et la stratégie externe de l'organisation, il peut être abordé dans une perspective de durabilité du service ou dans celle de l'imputabilité de l'appareil. L'approche qualitative s'oppose à l'approche quantitative, et, la gouvernance responsable obligeant, les perturbations, par opposition à l'incrémentalisme, présideront à l'implantation d'un régime efficace et efficient de mesure de la performance dans tout l'appareil d'État. L'apprentissage organisationnel dictera que l'on se soucie des impacts (*outcomes*), et non plus uniquement des effets (*outputs*) imputables à la prestation des services.

Au total, la réflexion à laquelle nous venons de nous livrer, si elle n'élimine pas tous les écueils inhérents à la mesure de la performance, n'en permet pas moins d'apprécier, sous diverses facettes, les besoins d'analyse préalable des concepts et des méthodologies de formulation, d'adoption et de mise en œuvre d'une mécanique évaluative pertinente dans le service public. Quant à savoir dans quelle mesure l'instrumentation de jauge de la performance du service public sera appropriée, il n'est pas suffisant de sélectionner un ou des cas patents et de les évaluer. Le service public ne peut être déclaré inefficient par définition, comme il ne peut être tenu pour efficace parce que la gestion par résultats y a été instituée. Tout dépendra de l'appareil dont on parle, des voies et des moyens qu'il aura su privilégier parmi la panoplie des concepts et des méthodes d'instrumentation du contrôle de la performance, et ce, après avoir tenu compte des contraintes politiques, culturelles et techniques existantes. L'État (gouvernement), pas plus que la sphère publique (fonction publique), n'a intérêt à être analysé à travers le seul service rendu ; le service attendu doit être inclus, sans quoi la performance globale ne peut être appréciée dans le processus d'évaluation retenu. Des choix d'options conceptuelles, comme d'options méthodologiques, sont à considérer, puisque la performance n'est pas le fait d'un décret mais d'un constat fondé sur la matérialité des objectifs, des besoins et des capacités à livrer les services requis et à remplir le mandat public reçu et accepté.

GPR ET PERFORMANCE, LA RECHERCHE

Malgré les transformations subies par la fonction et le service publics tout au long des vingt-cinq dernières années, nul doute que les difficultés seront plus nombreuses encore à se faire jour dans les années qui viennent. Ce qu'il faudrait, pour pallier les carences de l'évaluation en vase clos qu'entraîne le fonctionnement en silo des sous-ensembles de l'appareil gouvernemental, c'est une entité indépendante vouée à la mesure du rendement, de la productivité et des améliorations continues. Son mandat irait de l'orientation des projets, dans le respect des politiques publiques, à l'évaluation de la satisfaction des clients, dans le respect des ressources disponibles, en passant par l'architecture des rendements, dans

le respect des *outcomes*. Les éléments de finances, de services aux citoyens et d'apprentissage seraient alors compris dans la mise en œuvre du régime d'évaluation globale de la performance publique (Shane, 2004).

Un modèle d'efficience organisationnelle imposerait que l'on tienne compte des besoins en services des personnes et des organisations, mais aussi des contraintes d'offre (concurrence), des processus de décision (stratégies), des structures d'exécution (appareil) et des compétences (gestionnaires), avant que ne commence le monitoring de la prestation et la mesure de la performance dans la sphère publique (Bellehumeur, 2005).

Théoriquement, la performance dans la sphère publique ne serait rien d'autre que le résultat que permettent d'atteindre, par la conjonction des voies et des moyens propres, les acteurs ou intervenants aux services et programmes et les décideurs ou instances chargées des politiques et des programmes publics. Cela dit, rien n'aura été réglé, puisque, sur le plan pratique, la performance dépend des besoins tacites et exprimés des contribuables visés (individus et entreprises), de l'offre de biens et services assurée par le marché libre et surtout des instruments de mesure comparée dont on se sert pour juger du mérite de ce qui était réellement attendu.

L'institutionnel (le décideur politique) se confond avec l'organisationnel (le dirigeant de la structure), et le citoyen (le public) avec le privé (le personnel). Si l'on ne peut dissocier ces facteurs sans risquer de minimiser leurs effets sur la performance globale dans le secteur public, on ne peut non plus les apprécier tous à la même aune. Pour y arriver, cela supposerait que nous puissions mesurer la productivité de compétences parallèles et d'organisations opposées, au-delà de la simple appréciation mathématique des mandats de revue annuelle du rendement financier (Wirtz, 2001).

Les résultats organisationnels ne sont pourtant pas à confondre avec la performance institutionnelle, même si, à l'instar de l'Alberta qui fut le premier gouvernement au Canada à se doter d'une politique de gestion de la performance (Speers, 2005), ministères et agences s'adonnent le plus souvent à la mesure du rendement sur la base de leurs objectifs initiaux et non sur celle de l'évaluation d'une performance fondée sur

les potentialités de l'appareil public. On juge plus souvent du rendement des structures d'exécution administrative plus que des stratégies de services (Heller, 2004). Ce qui mène les gouvernements à tenter de réinventer l'appareil d'offre et non pas les temps, modes et mécanismes de décision affectant les services publics. L'accent est mis, à travers le renforcement technique de la performance, sur l'optimisation mathématique des *inputs* et des *outputs* (ratio financier), plutôt que sur la maximisation sociale des *outcomes* (services à la communauté). La performance s'en trouve liée aux services dispensés et non aux politiques d'offre qui les supposent (Murray, 1999).

Or, après trente ans de réflexion en ces matières, les instances gouvernementales, un peu partout dans le monde, souffrent toujours d'une incapacité à prendre leur distance par rapport aux exercices d'évaluation des coûts que sont les rapports annuels. Elles devraient centrer l'essentiel de leur effort sur les investissements réalisés dans l'appareil de services publics, et se préoccuper ensuite des structures exécutives du service public. On contrôle la dépense (comptabilité fiscale) et on ignore le service à valeur ajoutée (comptabilité nationale) ; mais on n'en déduit pas moins *sa* performance politique (Lipsky, 1980). La fierté politique du *fair market-value* (ou la valeur d'usage électoral) l'emporte sur la viabilité patrimoniale du *market value-added* (la valeur d'échange collective). Les gains de société sont minces, les avantages politiques palpables (Murray, 1999).

CONCLUSION

L'évaluation de la performance, en management moderne, tire son origine du souci d'utilité tel qu'il est ressenti et exprimé par le secteur marchand de l'économie. Son application à la sphère publique, détenant le monopole des services publics, n'en est pas moins impérative, bien que le transfert de méthodes d'organisation, de gestion des systèmes et de contrôle des résultats entre les deux secteurs n'aille pas sans ajustements. Nous sommes d'avis que l'évaluation de la performance dans la sphère publique devrait suivre, pour l'essentiel, les préceptes auxquels renvoie la grille des concepts et des méthodes de contrôle propres à la mission et aux différents mandats publics que nous avons identifiés plus

haut. Chaque Administration publique étant distincte, la mise en place d'un modèle de gestion par résultats donnera lieu à des ajustements de circonstances et de contexte. Il demeure toutefois que ce cheminement donnera une meilleure prise à l'efficacité, à l'efficience et à l'équité que suppose le système particulier d'organisation qu'est la sphère publique.

La performance ne saurait être déduite d'une analyse qui exclurait une partie des acteurs et des organisations, une partie des services et des clients, une partie des résultats et des contraintes, une partie des objectifs et des mesures. En somme, les dimensions, facteurs et situations qui instituent, influencent et inspirent le système d'organisation qu'est la sphère publique doivent être intégrés dans la mécanique d'évaluation dont on se servira pour en justifier l'articulation, le fonctionnement et le produit.

La performance dans la sphère publique ne peut être globale, sans que l'on ajoute à la mesure du produit (les services livrés) la valeur ajoutée à la communauté d'implantation (services attendus) propre au bien commun qui résulte des actes posés par l'ensemble administration-politique que suppose le système d'organisation lui-même. En d'autres mots, la mesure de la performance ne peut être complète sans que l'on ait inclus dans la mécanique de contrôle les *outcomes* (bien commun) et les *outputs* (services livrés). À l'encontre des organisations opérant dans la sphère privée, qui ne dessert jamais qu'une clientèle (celle de son marché économique), les organisations de la sphère publique desservent toutes les clientèles (celles de son territoire).

Le système public, sous la pression populaire des dernières années, s'est graduellement transformé. Se sont dès lors renouvelés ses *vision*, *mission*, *valeurs*, *stratégies*, *structures*, *compétences* et *comportements*. Il en a été de même de ses modes, méthodes et processus d'établissement, de promotion et d'évaluation des résultats. Rendre des comptes n'allait pas sans comparer les résultats d'exercice aux objectifs de départ, comme la démonstration du rendement imputé à la gestion par résultats (l'administration) n'allait pas sans preuve (le politique) que les *outcomes* étaient à la hauteur d'*outputs* les justifiant dans la communauté faisant les frais des services livrés.

L'efficacité et l'efficience des services publics doivent s'apprécier dans une perspective large de capacités collectives de payer, de s'organiser et d'évoluer, ce qui va au-delà de l'exercice de surface que suppose la simple mesure des coûts des services publics d'une année à l'autre. L'action publique, orientée vers une saine gouvernance, exige que la chaîne de valeur des services englobe les *inputs* (deniers publics), les *outputs* (services publics) et les *outcomes* (biens publics), pour que l'amélioration des conditions de société que commande l'intervention publique trouve tout son sens. L'évaluation globale du système public d'organisation des services puise donc sa logique économique dans la responsabilisation non pas des seuls gestionnaires de services publics mais dans celle, conjointe, des gestionnaires et des administrateurs de politiques publiques. Le contrôle de la performance, dans ces conditions, ne peut être global que s'il dépasse l'instrument d'offre technique (l'administration) pour inclure celui plus déterminant de la demande effective de services (le politique). Car, et c'est bien là que réside la différence majeure entre les sphères publique et privée : pour l'Entreprise, la demande finale est celle du bénéficiaire du service rendu, alors que dans la sphère publique la demande finale subit l'arbitrage d'intermédiaires politiques (le gouvernement) avant que l'offre de services ne soit établie. Juger de la performance des services publics en limitant l'ordre de mesure des résultats aux seuls gestionnaires (les fonctionnaires), c'est omettre les décideurs (les politiques) de l'équation du rendement dans le système public de qui la nature, la qualité et le renouvellement des services à la communauté dépendent réellement. Or ce principe d'inclusion dans la mesure de la performance globale n'est acquis pratiquement nulle part. Rares sont les mécanismes de mesure de la performance dans le secteur public qui admettent l'insertion du politique dans l'équation d'évaluation du rendement à l'égard des services publics rendus. La gestion par résultats n'est jamais que partielle, dès lors qu'elle exclut dans la mesure de la performance le principal déterminant de l'offre de services publics qu'est l'intervenant politique propre aux systèmes.

Cela n'oblitère en rien le fait qu'il faille comprendre la performance publique, si l'on veut juger de la valeur ajoutée des services rendus à la communauté d'implantation. Et la performance n'a pas à être contenue tout entière dans une définition universelle pour que la mesure du rendement de l'appareil d'offre puisse être circonscrite dans des formules

d'évaluation aussi pratiques qu'urgentes. La modélisation des mesures de la performance, non l'ossification d'une définition de la performance, en incluant l'efficacité (le bon service rendu), l'efficience (le service bien rendu) et l'équité (l'accessibilité du service rendu), aura lié l'appareil administratif à l'appareil politique dans l'appréciation du rendement dans la sphère publique. La gestion par résultats trouvera donc là son aboutissement, plus encore sa pertinence économique et sociale.

C'est tronquer la réalité de l'utilité économique et sociale du service public rendu que d'en limiter l'appréciation à la seule mesure des résultats du personnel (l'administration) sans tenir compte de l'organisation (le politique) dont dépend non seulement la gestion mais avant tout le choix des services à rendre.

La gestion par résultats, en management public, n'a donc d'utilité pour la communauté qui en assume les coûts, que si la pertinence du service rendu (*outcomes*) est arrimée, à travers l'exercice d'évaluation du rendement du système d'offre lui-même, à la pertinence des voies et moyens de services (*inputs* et *outputs*). L'approche quantitative d'évaluation de la performance des dernières années, dans la sphère publique, tendrait alors à céder le pas à l'approche qualitative comme ordre de mesure des services rendus. Ce passage obligé ne peut se faire à l'aveuglette. D'où l'impérieux besoin d'adopter des mécanismes de contrôle utiles, évolutifs et concurrentiels comme jauges de la performance réelle mais aussi globale de la sphère publique.

Toutes les approches de la performance, comme tous les instruments de mesure, présentent des limites. Cela ne doit pourtant pas nous dissuader de les aborder, de les modifier ou de les remplacer au besoin. Ce qui importe avant tout, c'est de dépasser le stade de la mesure administrative pour atteindre celui de la mesure publique des services rendus à la communauté. Ce qui implique que l'on envisage l'évaluation de la performance globale du secteur public, dont l'articulation complète englobe tant l'administration que le politique.

Notre analyse demeure fort incomplète, à défaut d'études abondantes sur l'inclusion dans la démarche évaluative de la performance publique du politique et de l'administration. Or invoquer la gestion par résultats pour démontrer l'utilité publique des services rendus à la

communauté sans inclure dans l'équation le politique équivaut à vouloir régler un moteur à deux temps en ne se souciant que d'un seul de ces deux temps d'articulation dans le mouvement. La mécanique peut toujours tourner, mais jamais à plein régime.

Évaluer la gestion par résultats sous l'angle administratif seulement, dans le secteur public, c'est illogique, inconséquent et inutile, si tant est que l'on veuille démontrer l'utilité globale de la démarche d'appréciation de la performance. Des résultats à la tâche, il y en aura toujours, secteur public ou non. Et le fait qu'ils se fondent sur des données d'évaluation incomplètes ne règle en rien l'obligation morale qu'a la sphère publique de rendre des comptes non pas aux gouvernements mais à la communauté d'implantation. Or telle communauté attend, au-delà des *outputs* de structures administratives, des *outcomes* d'économie sociale. La performance globale dans l'offre publique de services s'en trouvera ainsi évaluée adéquatement.

Dans la foulée de cette réflexion de fin d'analyse, nous réitérons que notre modèle veut recentrer le processus d'évaluation de la performance, sur fond de gestion par résultats, à partir des concepts et des méthodes élargis, bien qu'intégrés, de contrôle qu'il propose en matière de gestion globale (administration et politique) de la sphère publique. Bien sûr, il n'y a pas là de mot final sur l'adoption, la transformation et l'amélioration des instruments de mesure de la performance dans le service public. Des modèles d'efficience organisationnelle (fonction publique), mais aussi d'efficacité institutionnelle (gouvernement), que nous appelons de tous nos vœux, devront suivre afin d'aider à mieux doter la communauté d'implantation d'instruments de mesure de la gestion des résultats dans le secteur public.

Les exercices de calcul mathématique du rendement n'améliorent que la structure administrative de prestation des services, sans redresser la moindre situation dans le choix des services à rendre quel que soit le domaine d'intérêt public visé. Or l'appareil public, dans toute société démocratique, suppose des avantages de société (au profit des administrés), et non des avantages de système (au profit des administrateurs). La gestion par résultats, correctement fondée en efficacité, en efficience et en équité, doit inclure les *outcomes* et non plus que les *outputs* dans l'évaluation justifiant sa pertinence. La valeur globale du service public

rendu, la sphère publique ne la confirme jamais qu'à raison d'un mode d'évaluation de la performance qui tienne compte de l'administration et du politique, ce que notre modèle tente d'accomplir, en reconfigurant l'approche à la conceptualisation et à la méthodologie de contrôle de la performance dans la sphère publique. À partir de là, il ne restera plus qu'à s'adonner à la mesure, au cas par cas (gouvernement par gouvernement), de la performance globale de la gestion par résultats instituée par *un* secteur public donné.

BIBLIOGRAPHIE

Alberta, membres du Parlement (1999). Entrevue enregistrée par Kimberley Speer, juillet.

Alberta, fonction publique (1999a). Entrevue enregistrée par Kimberley Speer, juillet.

Alberta, fonction publique (1999b). Entrevue enregistrée par Kimberley Speer, juin.

Alberta, fonction publique (1999c). Entrevue enregistrée par Kimberley Speer, août.

Alberta, Ministère des Finances (2003). « Measuring Performance : A Reference Guide – Part 2. Measuring Performance », évaluation faite le 7 novembre 2003.

Alberta, Vérificateur général (2004). *Rapport annuel 1997-1998* réévalué par le Conseil exécutif.

Bellehumeur, R. (2005). « Performance : A Moving Target », *Optimum, The Journal of Public Sector Management,* vol. 29, n°s 2 et 3, p. 49-55.

Boyne, G.A. et Walker, R.M. (2005). « Determinants of Performance in Public Organizations », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 15, p. 483-488.

Carroll, B.W. (2003). « Some Obstacles to Measuring Results », *Optimum, The Journal of Public Sector Management,* vol. 30, nº 1, p. 41-47.

Drucker, P. (1989). *The New Realities*, New York, Harper & Row.

Drucker, P. (1995). « Really Reinventing Government », *The Atlantic Monthly*, vol. 275, p. 49-52, 54, 56-57, 60-61.

Eden, R. et Hyndman, N. (2005). « Performance Measurement in the UK Public Sector : Poisoned Chalice or Holy Grail », *Optimum, The Journal of Public Sector Management*, vol. 29, nº 1, p. 9-15.

English, J. et Lindquist, E. (1998). *Performance Management Linking Results to Public Debate*, Toronto, Institute of Public Administration of Canada.

Fouchet, R. (1999). « Performance, service public et nouvelles approches managériales », *Revue Politiques et Management public*, vol. 17 nº 2, p. 35-47.

General Accounting Office – GAO (1995). *Managing for Results: Critical Actions for Measuring Performance and Results Act* (GAO/GGD/96-187), Washington, DC, United States General Accounting Office.

General Accounting Office – GAO (1996). *Managing for Results: Achieving GPRA'S Objectives Requires Strong Congressional Role (Testimony)* GAO/T-GGD/96-19), Washington, DC, United States General Accounting Office.

Heller, J. (2004). « Productivity in the Public Sector: Swedish and Australian Lessons for Canada », *Optimum Online*, vol. 34, nº 1.

Hjern, B. et Porter, D.O. (1981). « Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis », *Organizational Studies*, vol. 2, nºs 2 et 3, p. 211-227.

Johnsen, A. (2005). « What Does 25 Years of Experience Tell Us About the State of Performance Measurement in Public Policy and Management? », *Public Money & Management,* janvier.

Jones, L.R. et Kettl, D.F. (2003). « Assessing Public Management Reform in an International Context, *International Public Management Review*, vol. 4, nº 1, p. 1-19.

Jorjani, H. (1998). « Demystifying Results-Based Performance Measurement », *The Canadian Journal of Program Evaluation,* vol. 13, nº 1, p. 61-95.

Kettl, D. (1995). « Building Lasting Reforms: Enduring Questions, Missing Reforms », dans Donald Kettl et John Dilutio (dir.), *Inside the Reinvention Machine: Appraising Government Reform*, Washington, Brookings, p. 64.

Kimm, V.J. (1995). « GPRA: Early Implementation », *Public Manager*, vol. 24, nº 4, p. 15-18.

Kravchuk, R.S. et Schack, R.W. (1996). « Designing Effective Performance-measurement Systems Under the Government Performance and Results Act of 1993 », *Public Administration Review*, vol. 56, nº 4, p. 348-358.

Lacasse, F. et Verrier, P.-É. (dir.) (2005). *30 ans de réforme de l'État, expériences françaises et étrangères: stratégies et bilans*, Paris, Dunod, p. 145-175.

Lamarque, D. (2005). « De la norme à la performance: les juridictions financières, témoins et acteurs des réformes de la gestion publique », dans François Lacasse et Pierre-Éric Verrier, *30 ans de réforme de l'État. Expériences françaises et étrangères: stratégies et bilans*, Paris, Dunod, p. 145-176.

Lindquist, E. (1998). « Getting Results Right: Reforming Ottawa's Estimates », dans Leslie Pal (dir.), *How Ottawa Spends 1998-1999*, Toronto, Oxford University Press.

Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy, Dilemnas of the Individual in Public Services,* New York, Russell Sage Foundation.

Long, E. et Franklin, A.L. (2004). « The Paradox of Implementing the Government Performance and Results Act: Top-Down Direction for Bottom-Up Implementation », *Public Administration Review*, vol. 64, nº 3, p. 309-319.

Maltais, D. et Mazouz, B. (2004). « À Nouvelle gouvernance, nouvelles compétences », *La Revue internationale de gestion*, vol. 29, nº 3, automne.

Mayston, D.J. (1985). « Non-profit Performance Indicators in the Public Sector », *Financial Accountability & Management*, vol. 1, nº 1, p. 51-74.

Mazouz, B. et Rochet, C. (2005). « De la gestion par résultats et de son institutionnalisation : quelques enseignements préliminaires tirés des expériences françaises et québécoises », *Revue Télescope,* automne.

Mazouz, B. et Tremblay, B. (2006). « Toward a Post-bureaucratic Model of Governance : How the Institutional Commitment Is Challenging Quebec's Administration », *Public Administration Review.*

Mazouz, B., Tremblay, B. et Facal, J. (2005). « Au cœur du renouveau administratif : l'engagement institutionnel. Quelques enseignements empiriques tirés de l'expérience québécoise », *Revue française de l'Administration publique*, nº 115, novembre.

McHugh, M. (1997). « Trouble in Paradise. Disintegrated Strategic Change within a Government Agency », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 10, nº 6, p. 433-443.

Moreau-Desfarges, P. (2003). *La gouvernance*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 127 p.

Murray, R. (1999). *Measuring Public Sector Productivity*, 20th Annual Meeting of Senior Budget Officials, Paris.

Nowicki, J. (2003). « The Practical Realities of Performance Measures Implementation in Government », *Embracing the Future: Sustainability and Measuring for Success, A Conference on Performance Measures,* Edmonton, Institut d'aministration publique du Canada, 27-29 octobre (cédérom).

Organisation de coopération et de développement économiques – OCDE (1997). *In Search of Results : Performance Management Practices*, Paris, OCDE.

Rochet, C. (2002). *Les établissements publics nationaux, un chantier pilote pour la réforme de l'État,* Paris, La Documentation française.

Rochet, C. (2005). *L'innovation, une affaire d'État ? Piloter la réforme face à la IIIe révolution industrielle*, thèse de doctorat, Université de Versailles à Saint-Quentin-en-Yvelines.

Rouillard, C. (2003). « Du cynisme au désabusement organisationnel. Le nouveau management public en tant que facteur de confusion », *Choix,* vol. 9, nº 6, p. 21-38.

Roy, P.R. et Giard, P. (2003). « Des unités autonomes de service aux agences : un modèle administratif québécois en émergence », *Coup d'œil*, vol. 9, nº 3, juin.

Sabourin, P. (2005). « Performance Measurement in the Canadian Trade Commissioner Service », *Optimum, The Journal of Public Sector*, vol. 29, nº 1, p. 30-35.

Savoie, A. et Morin, E. (2001). « L'erreur managériale : confondre les causes, les problèmes et les solutions en matière d'efficacité organisationnelle », *Revue internationale de gestion*, p. 123.

Shane, B. (2004). « La mise en œuvre d'un système de mesure du rendement dans un service informatique du secteur public », *Optimum, La revue de gestion du secteur public*, vol. 28, n° 3, p. 39-48.

Simon, H. (1997). *Administrative Behavior : A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, 4e éd., New York, Free Press.

Speers, K. (2005). « Performance Measurement in the Government of Alberta », *Revue Gouvernance*, vol. 2, n° 1, p. 58.

Thomas, P.G. (2002). « Parliament and the Public Sector », dans Christopher Dunn (dir.), *The Handbook of Canadian Public Administration*, Don Mills, Oxford University Press, p. 10.

Thomas, P.G. (2005). « Performance Measurement and Management in the Public Sector », *Optimum Online*, vol. 25, n° 2, 7 p.

Trosa, S. (2003). *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, Institut de l'entreprise.

Wirtz, R. (2001). « Icebergs and Government Productivity », *The Region*, p. 17.

CHAPITRE

3

Un profil des compétences

Le cas du personnel d'encadrement de l'Institut de réadaptation en déficience physique de Québec (IRDPQ)

CLAIRE BOGIARIS

UNE DÉMARCHE DE GESTION STRATÉGIQUE ET D'OPTIMISATION DE LA CONTRIBUTION DU PERSONNEL CADRE

L'élaboration du profil de compétences du personnel d'encadrement de l'IRDPQ fut la première étape d'une démarche réflexive plus vaste, menée par le Groupe de réflexion sur l'encadrement, entre février 2004 et octobre 2005[1], sur la fonction d'encadrement et les moyens de soutien appropriés à l'exercice de celle-ci.

Ce groupe de travail, représentatif des différents niveaux d'encadrement et secteurs d'activités de l'Institut[2], avait été constitué par la direction générale, à la suite de plusieurs échanges avec le personnel cadre de l'établissement. Lors de ces échanges, des observations mentionnées à plusieurs reprises faisaient état de « la nécessité de revoir les fonctions de gestion en raison du statut d'Institut universitaire de l'établissement ; d'intégrer, à long terme, ces fonctions universitaires dans les programmes et services de soutien ; d'animer et de soutenir le personnel dans ces différents changements, et ce, tout en simplifiant et intégrant dans la mesure du possible nos processus et façons de faire[3] ». Les cadres intermédiaires faisaient également part d'un certain essoufflement et de leur besoin de support pour faire face aux nouvelles responsabilités qui leur étaient confiées. Ces éléments avaient aussi été mentionnés lors de la démarche d'agrément réalisée en 2002-2003 où l'on faisait état du manque de disponibilité de certains cadres, attribuable à une surcharge de travail, et du manque d'uniformité en matière de supervision du personnel selon le contexte de pratique du gestionnaire[4]. C'est pourquoi le *Plan d'amélioration de l'IRDPQ dans le cadre du renouvellement de l'agré-*

1. Le Groupe de réflexion sur l'encadrement fit état de l'avancement de ses travaux et présenta le profil de compétences du personnel d'encadrement au Camp de gestion de l'IRDPQ de septembre 2004. Le bilan du comité a été déposé au Camp de gestion d'octobre 2005.
2. Le Groupe de réflexion sur l'encadrement était composé de dix membres dont le directeur général et le directeur général adjoint, le directeur des ressources humaines et sept cadres intermédiaires provenant des programmes cliniques et des services de soutien.
3. Institut de réadaptation en déficience physique de Québec (2004). *Plan de travail sur l'encadrement à l'IRDPQ*, Québec, IRDPQ, janvier.
4. Le contexte de pratique fait ici référence au nombre d'employés et de sites supervisés, aux quarts de travail multiples et à la présence ou non de coordination clinique ou d'assistant du supérieur immédiat (ASI).

ment[5] soulignait que « de nombreuses responsabilités se sont ajoutées et seront ajoutées au rôle des cadres (intégration dans les programmes des volets enseignement, recherche, formation, évaluation, évaluation du personnel, gestion par résultats, etc.). Dans ce nouveau contexte, une réflexion en profondeur s'impose ». Conséquemment, il fallait « redéfinir le rôle, les responsabilités, la charge de travail, les modalités d'encadrement, de même que le soutien requis à la lumière des nouvelles exigences [...][6] ».

C'est dans cette perspective que le groupe de réflexion amorça ses travaux[7] en se donnant comme premier objectif « d'élaborer le profil de compétences du personnel d'encadrement de l'IRDPQ[8] », conformément aux exigences du comité de direction quant à l'exercice de la gestion à l'Institut.

LES POSTULATS À LA BASE DU PROFIL DE COMPÉTENCES DU PERSONNEL D'ENCADREMENT DE L'IRDPQ

Le profil de compétences devait refléter les exigences de la mission de l'IRDPQ et les orientations stratégiques en découlant ; s'inscrire dans une démarche d'amélioration continue des services offerts ; témoigner de la philosophie de gestion de l'IRDPQ en définissant les paramètres à l'intérieur desquels devait s'exercer celle-ci ; être cohérent avec les visées nationales et régionales en matière de santé, de services sociaux et de réadaptation ; tenir compte de l'environnement changeant dans lequel s'exerçait désormais la fonction de gestion.

En effet, nous étions tous à même de constater que l'exercice du rôle de gestion s'était grandement modifié par les transformations profondes tant dans le monde du travail que dans le domaine de la santé et des services sociaux. À ce dernier chapitre, l'implantation des réseaux

---

5. Institut de réadaptation en déficience physique de Québec (2003). *Orientations stratégiques 2003-2006 et plan d'amélioration de l'IRDPQ dans le cadre du renouvellement de l'agrément*, Québec, IRDPQ.
6. *Op. cit.*
7. Le plan de travail sur l'encadrement comportait neuf étapes dont la première concernait la définition des paramètres de gestion.
8. *Op. cit.*

locaux de services de santé et de services sociaux impliquait, de manière évidente, une ouverture à la réalité d'établissements de missions différentes, la création de nouvelles alliances et de partenariats stratégiques et la recherche de complémentarité dans les services offerts par différents établissements ainsi qu'une préoccupation accrue de la satisfaction de la clientèle. Par ailleurs, le vieillissement de la population active et les pénuries de main-d'œuvre anticipées ainsi que les nouvelles législations en matière de relations ou d'environnement de travail[9] demandaient des compétences évidentes au regard d'une gestion à la fois stratégique et humaine.

De plus, l'actualisation de la mission universitaire de l'IRDPQ, d'une part, et le respect des engagements pris dans le cadre du renouvellement de l'agrément québécois, d'autre part, exigeaient également des compétences particulières de l'équipe de gestion.

Pour les membres du groupe de réflexion, le fait de tenir compte tant du macroenvironnement de l'Institut que du microenvironnement dans lequel les gestionnaires évoluaient permettrait une identification et une définition plus précises non seulement des compétences requises mais aussi des comportements et des résultats attendus des gestionnaires de l'établissement ainsi que des « savoirs fondamentaux » nécessaires à l'exercice du rôle. De plus, ils jugeaient opportun que le profil de compétences se transpose en un outil de référence en étroite relation avec le plan de développement individuel et collectif des cadres, l'évaluation du rendement, la sélection du personnel d'encadrement et le programme de relève des cadres de l'établissement. Dans cette perspective, le profil de compétences serait sous-jacent à un ensemble d'activités reliées à un processus structuré et continu de gestion du personnel d'encadrement visant l'optimisation de la contribution de ce dernier[10].

---

9. On fait ici référence de manière plus particulière à la Loi 30 et aux dispositions légales en matière de harcèlement en milieu de travail.
10. Gemma Grand'Maison-Petit (2004). « L'art du dialogue dans la gestion du développement et de la contribution des cadres », présentation au colloque du Département de psychologie de l'Université de Sherbrooke, mai.

Par ailleurs, afin que le profil soit véritablement significatif pour ceux pour qui il serait conçu, il devait être élaboré dans le respect des règles suivantes[11] :

- Refléter les attentes spécifiques de l'IRDPQ tout en considérant les orientations du ministère de la Santé et des Services sociaux et de l'Agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux de la Capitale nationale au regard des compétences de gestion requises dans le réseau.
- Comporter une courte liste de compétences afin de faciliter la transposition de celles-ci dans la pratique courante de gestion et éviter l'effet démobilisateur causé par un trop grand nombre de « compétences requises ».
- Considérer les besoins futurs en matière de compétences dans une optique d'adéquation entre l'outil et les orientations de l'établissement à moyen terme et selon l'évolution de la fonction.
- Faire état de compétences mutuellement exclusives permettant d'éviter la confusion sur ce qui est véritablement attendu de la part des gestionnaires.
- Utiliser un langage simple, clair et univoque pour favoriser une vision et une compréhension communes.

LA DÉMARCHE D'ÉLABORATION DU PROFIL

Puisque l'élaboration du profil ne constituait que la première étape du mandat du groupe, les membres privilégiaient une démarche simple mais efficace qui leur permettrait, à la fois, d'atteindre leur objectif selon les règles et les principes mentionnés précédemment et de respecter le calendrier des travaux qui leur avait été imparti. Mon rôle au sein du groupe étant d'animer les séances de travail et d'encadrer la démarche d'élaboration, je proposai la démarche suivante :

---

11. Gouvernement du Québec (1995). *Le profil de compétences : définition et principes de base*, Québec, Gouvernement du Québec, Ministère du Revenu.

1. Identifier, à partir de recueils de compétences définies pour le secteur de la santé et des services sociaux, les compétences les plus appropriées pour l'IRDPQ.
2. À partir de l'ensemble des compétences répertoriées, évaluer le « poids » relatif de chacune d'elles en termes de correspondance avec les attentes et les priorités de l'IRDPQ.
3. Retenir les compétences les plus significatives compte tenu de l'évaluation effectuée à l'étape précédente.
4. Définir les compétences clés du profil du personnel d'encadrement de l'IRDPQ.
5. Déterminer les indicateurs de comportements pour chacune des compétences retenues.
6. Identifier les « savoirs » requis pour exercer la compétence.

Étape 1 – L'inventaire des compétences requises

Parmi les répertoires de compétences utilisés au cours des années précédentes, « Le répertoire des compétences clés du directeur général du XXIe siècle[12] » et le guide *Compétences 2000+*[13], publiés par la Régie régionale de la santé et des services sociaux de Montréal-Centre, de même que le *Profil générique de compétences du gestionnaire de la santé et des services sociaux*[14] s'avérèrent les plus pertinents tant pour les compétences répertoriées que pour les définitions et les niveaux de maîtrise qui y étaient associés. À partir de ces documents, chacun des membres du

---

12. Régie régionale de la santé et des services sociaux de Montréal-Centre (2000). « Le répertoire des compétences clés du directeur général du XXIe siècle », Section 2 dans *Choisir pour le XXIe siècle* (guide pour les membres des comités de sélection, Recrutement, sélection et nomination des directeurs généraux des établissements), Montréal, RRSSS Montréal-Centre.
13. Régie régionale de la santé et des services sociaux de Montréal-Centre (2002). *Compétences 2000+*, Montréal, RRSSS de Montréal-Centre, secteur Planification et développement régional du personnel d'encadrement, Direction des ressources humaines, février.
14. Gouvernement du Québec (2004). *Profil générique de compétences du gestionnaire de la santé et des services sociaux*, Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux.

groupe devait sélectionner trois compétences reflétant le mieux, selon lui, les exigences de l'IRDPQ en matière d'encadrement[15] et les attentes de la direction[16] à cet égard.

Lors de la mise en commun des compétences retenues, neuf d'entre elles faisaient consensus au sein du groupe de réflexion : l'innovation, la gestion du changement, le partenariat, la gestion des résultats, la gestion optimale des ressources, la vision stratégique, le leadership mobilisateur, l'orientation-clientèle et la communication interpersonnelle et organisationnelle. Chacune d'elles fut alors décrite en s'inspirant des définitions figurant dans les répertoires de compétences génériques et en tenant compte de l'environnement et du contexte de pratique propres à notre établissement.

Étape 2 – L'évaluation de l'importance relative des compétences retenues

Puisque nous avions convenu que le profil comporterait au plus six compétences qualifiées de « fondamentales », au sens où elles constitueraient la base générale mais précise de l'exercice des fonctions, il nous fallait raffiner notre processus d'identification.

En utilisant la technique du groupe nominal, un poids fut accordé à chacune des compétences génériques de la liste de départ. Les compétences qui obtinrent le pointage le plus élevé furent la communication interpersonnelle et organisationnelle, l'orientation-clientèle, le leadership mobilisateur et la vision stratégique. Suivaient, avec un écart minime, la gestion optimale des ressources, la gestion des résultats et le partenariat. La gestion du changement et l'innovation reçurent le plus faible nombre de points.

15. Institut de réadaptation en déficience physique de Québec (2004). *Exigences de base quant à l'exercice de la gestion à l'IRDPQ*, Québec, Direction générale, IRDPQ.
16. Institut de réadaptation en déficience physique de Québec (2004). *Attentes de la direction – zones de responsabilités organisationnelles*, Québec, Direction générale, IRDPQ.

Étape 3 – Le choix des compétences

Il y avait unanimité au sein du groupe à l'effet que les compétences relatives à *l'orientation-clientèle*, à la *vision stratégique,* au *leadership mobilisateur* et à la *communication interpersonnelle et organisationnelle* étaient nécessaires pour assumer pleinement une fonction d'encadrement notamment au regard des enjeux de l'IRDPQ et des changements amorcés au sein du réseau de la santé et des services sociaux.

En procédant, dans un second temps, à une analyse plus fine des définitions relatives à la gestion optimale des ressources et à la gestion des résultats, certaines convergences furent mises en évidence, nous amenant à les regrouper sous le vocable «*gestion optimale des résultats et des ressources*», deux aspects indissociables du processus de «reddition de comptes» prévu à la Loi 25 et de la pratique de gestion en général. De plus, en explorant davantage le concept de «partenariat» et en traduisant celui-ci en comportements, nous convenions que, au sein de notre établissement, il représentait un moyen d'atteindre les objectifs organisationnels de l'IRDPQ et qu'il était donc étroitement relié à la gestion optimale des résultats et des ressources.

Quant à la gestion du changement et à l'innovation, la transposition de ces compétences dans la pratique nous amena à considérer celles-ci sous l'angle des domaines de «savoirs» favorisant l'expression de compétences plus globales tel le leadership mobilisateur.

Par ailleurs, nous constations, non sans surprise, que la «gestion de soi» ne faisait pas partie de notre liste de départ alors que cette dimension était clairement indiquée dans les exigences et les attentes de l'IRDPQ et que, au-delà, elle représentait une valeur importante de notre organisation. En effet, en se basant sur le postulat que la performance organisationnelle ne doit pas être atteinte au détriment des personnes, un programme de «mesures de soutien à la gestion» avait été mis en œuvre au cours de 2001 afin de soutenir les gestionnaires faisant face à des problématiques diverses. Ces différents constats permirent de conclure que le champ de compétence relatif à la «*gestion de soi*» devait figurer à l'intérieur du profil.

Après cette étape et à la lumière de nos échanges, il était aisé de convenir qu'un soin particulier devrait être apporté à la définition des six compétences et des comportements les illustrant pour que le profil soit facilement transposable dans la pratique de gestion de notre établissement.

Étape 4 – La définition des compétences clés du profil du personnel d'encadrement

La technique du *brainstorming* fut utilisée pour établir les paramètres de définition des compétences. Les membres du groupe devaient traduire par des mots clés ce qu'évoquait, pour chacun d'entre eux, la compétence énoncée.

À partir des listes ainsi établies, différents essais de définition furent formulés, comparés aux listes répertoriées dans les recueils mentionnés précédemment et adaptés en considérant les orientations à court et moyen terme de l'IRDPQ. Les définitions figurant au tableau 3.1 furent considérées comme les plus représentatives de ce que notre établissement souhaitait en la matière.

Étape 5 – La détermination des indicateurs de comportements

Chacun des champs de compétences est associé aux « comportements attendus », soit les indicateurs spécifiant les zones de responsabilité et les conditions de réalisation à l'intérieur desquelles la compétence s'exerce.

Pour déterminer les comportements attendus au regard d'une compétence, les orientations stratégiques et le plan d'amélioration consécutif au renouvellement de l'agrément furent particulièrement utiles. Les enjeux de chacun des services ou programmes y étant indiqués, de même que les objectifs poursuivis, les indicateurs de résultats et les stratégies d'actualisation, il était possible de circonscrire les paramètres généraux de la performance attendue et d'en dégager les comportements correspondants pour chacune des compétences, comme l'illustre le tableau 3.2 relativement aux comportements inhérents à la compétence « orientation-clientèle ».

TABLEAU 3.1

Compétences du profil d'encadrement de l'IRDPQ

Compétences	Définitions
Orientation-clientèle	Capacité d'ajuster ses pratiques et ses modes de fonctionnement afin que les services offerts correspondent aux besoins des clientèles interne et externe tout en tenant compte de la mission et des orientations de l'établissement, des contraintes de l'environnement et des ressources à sa disposition.
Vision stratégique	Capacité d'anticiper les tendances, de lire les environnements interne et externe et, conséquemment, de développer une perspective d'action pour atteindre les objectifs visés et positionner favorablement son action.
Gestion optimale des ressources et des résultats	Capacité d'atteindre les objectifs de résultats sous-jacents à la planification stratégique de l'IRDPQ et de maximiser les actions entreprises par l'optimisation des ressources humaines, matérielles, financières et technologiques à sa disposition.
Leadership mobilisateur	Capacité de communiquer la vision de l'organisation, de mobiliser et de gérer les talents des personnes à cet égard et de susciter l'adhésion de tous ses collaborateurs par l'instauration d'un climat propice à l'actualisation des objectifs poursuivis.
Communication interpersonnelle et organisationnelle	Capacité de susciter et d'entretenir des échanges significatifs et profitables dans le cadre de ses communications internes et externes, de manière à favoriser le partage et la circulation de l'information et à faciliter l'émergence d'une vision commune tout en demeurant sensible à la diversité des intérêts des différents interlocuteurs avec lesquels il transige.
Gestion de soi	Capacité de se donner la priorité et d'équilibrer les dimensions personnelles et professionnelles de sa personnalité en se reposant sur sa confiance en soi, sa capacité de se remettre en question, de gérer le stress au travail et en respectant ses valeurs.

TABLEAU 3.2

Comportements attendus en fonction de l'orientation-clientèle

Capacité d'ajuster ses pratiques et ses modes de fonctionnement afin que les services offerts correspondent aux besoins des clientèles interne et externe tout en tenant compte de la mission et des orientations de l'établissement, des contraintes de l'environnement et des ressources à sa disposition.	• Actualise l'offre de services à ses clientèles interne ou externe en plaçant celles-ci au cœur de ses préoccupations. • Identifie les besoins des différents systèmes clients, les traduit en objectifs à l'intérieur d'un plan d'action et organise le travail de son programme ou service en conséquence. • Définit et tient à jour l'offre de services de son secteur d'activité et adapte ses modes de fonctionnement selon l'évolution des besoins, des standards de pratique de l'établissement ou découlant de la mission universitaire, compte tenu des ressources disponibles. • Applique des mécanismes d'évaluation et de suivi continus des services offerts et de la satisfaction de la clientèle et définit les cibles d'amélioration et les mesures correctives à apporter afin de maintenir un niveau optimal de la qualité des interventions, des soins, des programmes et des services. • Adopte les comportements cohérents avec les valeurs privilégiées à l'IRDPQ en matière de service à la clientèle et s'assure que les règles d'éthique et de sécurité à cet égard soient comprises et respectées par son personnel.

Étape 6 – L'identification des domaines de « savoirs »

Les « savoirs fondamentaux » complètent la description du champ de compétences. Ces domaines de savoirs indiquent les connaissances, les habiletés et les attitudes intrinsèques à la maîtrise de la compétence.

Dans le cadre de nos travaux, il ne s'agissait pas de dresser une liste exhaustive de tous les éléments de savoirs pouvant contribuer au développement ou à la consolidation d'une compétence ou d'une autre, mais plutôt de circonscrire les éléments nécessaires pour exercer celle-ci à l'IRDPQ.

L'exercice en fut donc un de lecture et de révision des étapes franchies préalablement. En validant une fois de plus les paramètres de définition des six compétences et des zones de performance organisationnelle, il fallait cerner les différents « savoirs » contribuant à la démonstration de la compétence dans la pratique des activités de gestion courantes et pouvant s'inscrire dans une perspective de développement du personnel d'encadrement, notamment en matière de connaissances et d'habiletés (voir le tableau 3.3).

TABLEAU 3.3

Domaines de savoirs : orientation-clientèle

Savoirs	• Raison d'être et fondements du programme ou du service. • Profil et besoins des clientèles interne et externe du programme ou du service. • Lois, règlements et normes s'appliquant à son secteur d'activité. • Code d'éthique et valeurs de l'IRDPQ. • Connaissance générale des exigences des professions ou des métiers exercés dans son secteur d'activité.
Savoir-faire	• Organisation du travail (processus et méthodes). • Mesure et évaluation. • Gestion des priorités.
Savoir-être	• Attitude de service. • Sens éthique. • Innovation et créativité. • Compréhension des attentes de la clientèle. • Respect.

LE GUIDE DE RÉFLEXION SUR LE PROFIL DE COMPÉTENCES DU PERSONNEL D'ENCADREMENT[17]

Après l'élaboration du profil de compétences, il est apparu pertinent d'y joindre un guide permettant aux gestionnaires de se l'approprier. La rédaction du guide visait deux objectifs :

- Susciter une réflexion sur les différentes dimensions de l'univers de gestion des cadres afin qu'ils se situent par rapport à celles-ci dans une dynamique centrée sur le « comment faire les choses » plutôt que sur le « quoi faire ».
- Fournir aux gestionnaires l'occasion d'autoévaluer leur niveau de maîtrise des compétences et d'envisager ainsi des avenues individuelles de développement.

Pour chaque compétence, le guide propose des pistes de réflexion sous forme de questions ou de mises en situation permettant au gestionnaire de faire un bilan de ses acquis expérientiels et de comprendre comment ceux-ci se manifestent ou peuvent être réinvestis dans l'exercice de son rôle (voir le tableau 3.4). Dans une seconde étape, le gestionnaire est invité à se référer à la rubrique « comportements attendus » des champs de compétences du profil pour établir le degré de convergence entre ceux-ci et ses acquis. L'identification, par le gestionnaire, de ses besoins de développement complète le processus d'autoévaluation.

Bien que le guide de réflexion appuie une démarche individuelle, il était suggéré au gestionnaire de partager celle-ci avec son supérieur en vue de recevoir du soutien ou dans le cadre de l'évaluation du rendement ou encore avec ses pairs dans une perspective de codéveloppement. Il était également suggéré de reprendre cette réflexion annuellement dans une optique de développement continu et progressif.

---

17. Institut de réadaptation en déficience physique de Québec (2004). *Guide de réflexion sur le profil de compétences de l'IRDPQ,* Québec, Service de développement organisationnel et dotation, Direction des ressources humaines, IRDPQ.

TABLEAU 3.4

Réflexion « Orientation-clientèle »

1. Réfléchissez à votre situation de consommateur ou d'utilisateur de services. Identifiez les critères qui vous font dire d'une entreprise ou d'un fournisseur qu'il offre de « bons services ». Observez-vous une convergence entre vos critères personnels en matière de service et ceux que vous privilégiez en tant que fournisseur de services ? Expliquez celle-ci.
2. Prenez quelques minutes pour identifier tous les « systèmes-clients » auxquels vous devez répondre (satisfaire les besoins de…). Quelles sont les caractéristiques de ces personnes ou de ces groupes ? Quels moyens pouvez-vous utiliser pour répondre le plus adéquatement possible aux besoins de vos clientèles (révision de processus de travail, partenariats interne et externe, innovation, etc.) ?
3. Compte tenu de vos réponses précédentes, quel levier organisationnel pouvez-vous utiliser pour actualiser votre vision de l'orientation-clientèle ?
4. Référez-vous aux comportements attendus en matière « d'orientation-clientèle ». Comment traduisez-vous ces attentes dans votre pratique de gestion ?
5. Au regard des « savoirs fondamentaux », indiquez ceux que vous maîtrisez, ceux que vous croyez devoir consolider et ceux qu'il vous faut développer pour actualiser votre compétence en matière « d'orientation-clientèle ». Quelle sera votre priorité au cours des six prochains mois à cet effet ?

UN PROFIL INTÉGRÉ AU PROCESSUS DE GESTION DU PERSONNEL D'ENCADREMENT

Un an après la présentation du profil aux gestionnaires de l'IRDPQ, beaucoup d'efforts ont été consacrés pour en faire un outil de référence de gestion du personnel d'encadrement. Ainsi, le profil a été utile pour la réalisation du plan de développement des cadres de l'établissement, lors de la planification du programme de relève et, plus récemment, pour le processus de gestion de la contribution.

LE DÉVELOPPEMENT DU PERSONNEL D'ENCADREMENT

Au cours de la première année d'implantation du profil, six déjeuners-conférences ayant pour thèmes les compétences retenues furent organisés dans le cadre de la « table de gestion » mensuelle. Ces conférences, données par des experts, ont permis aux cadres et aux candidats à la relève de se familiariser avec les concepts sous-jacents à chacune des compétences et de mieux en comprendre la portée dans l'exercice du rôle de gestionnaire.

De plus, nous avons constaté une augmentation significative du nombre de demandes de soutien individuel concernant les domaines de compétences relatifs à la « vision stratégique » et au « leadership mobilisateur » dans le cadre du programme de mesures de soutien à la gestion.

Le programme de relève des cadres intermédiaires

À l'automne 2004, l'IRDPQ constituait sa première cohorte de relève composée de 18 candidats. À l'instar de la sélection du personnel d'encadrement, le processus de sélection de ces derniers était basé sur le profil de compétences.

Pour ce faire, nous avons adapté la grille d'entrevue comportementale[18] conçue à partir du profil de compétences régional[19]. Comme nous avions pris soin de considérer les visées régionales lors de l'élaboration du profil de l'IRDPQ, les modifications apportées à l'outil de sélection furent minimes. De ce fait, nous fûmes à même de constater la cohérence de notre profil avec les exigences, plus vastes, du réseau de la santé et des services sociaux.

---

18. Agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux de la Capitale nationale et André Filion (2004). *Entrevue comportementale – Processus de repérage de la relève pour les cadres intermédiaires au sein des établissements de santé et de services sociaux de la région de Québec*, Québec, Agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux de la Capitale nationale et André Filion et associés.
19. Régie régionale de la santé et des services sociaux de Québec (2003). *Profil de compétences des candidats de la relève en gestion – cadres intermédiaires*, Québec, RRSSS de Québec, juin.

Lors des entrevues de rétroaction, faisant suite au processus de sélection, il nous a été facile d'indiquer, tant aux candidats retenus qu'à ceux ayant été écartés, les motifs à partir desquels le comité de sélection avait fait son choix et de leur fournir des pistes de développement selon les forces ou les faiblesses remarquées à l'égard de la compétence évaluée.

Par ailleurs, l'ensemble des candidats à la relève nous a indiqué que le guide avait suscité une meilleure compréhension de ce qui était attendu d'eux au regard de l'actualisation de la philosophie de gestion de l'IRDPQ et qu'il s'était avéré utile dans l'élaboration de leur plan de développement.

Le processus de gestion de la contribution

Le plan d'action de l'IRDPQ en matière de gestion de la contribution[20] définit ce processus comme étant « *l'ensemble des activités relatives à l'appréciation du rendement du personnel et du personnel d'encadrement et aux mécanismes de reconnaissance au travail*[21] ». Ainsi, la gestion de la contribution suppose que la personne évaluée doit également être reconnue, et ce, dans une perspective de mobilisation, de concours aux objectifs de l'organisation et de maintien de la qualité des services à la clientèle.

C'est dans cette perspective qu'au printemps 2005, l'IRDPQ revoyait son processus d'évaluation du rendement du personnel d'encadrement, en s'inspirant largement du profil de compétences mais aussi en y intégrant les aspects d'évaluation reliés à la planification stratégique de l'Institut.

Divisé selon les compétences du profil, l'outil d'évaluation indique les zones de performance précises, définies à partir des comportements génériques attendus, comme illustré dans l'exemple ci-après.

---

20. Institut de réadaptation en déficience physique de Québec (2004). *Plan d'action préliminaire – Processus de gestion de la contribution. Service de développement organisationnel et dotation*, Québec, IRDPQ, Direction des ressources humaines.
21. Grand'Maison-Petit, Gemma (2004). « L'art du dialogue dans la gestion du développement et de la contribution des cadres ». Présentation au colloque du Département de psychologie de l'Université de Sherbrooke, mai.

TABLEAU 3.5

Évaluation du rendement : « orientation client »*

Capacité d'ajuster ses pratiques et ses modes de fonctionnement afin que les services offerts correspondent aux besoins des clientèles interne et externe tout en tenant compte de la mission et des orientations de l'établissement, des contraintes de l'environnement et des ressources à sa disposition.

Observations (cocher une seule case)

✹ Fréquemment observé	✹ Régulièrement observé	✹ Occasionnellement observé	✹ Jamais observé

À améliorer (🕑)

- ❑ Définit les priorités de service à la clientèle interne ou externe.
- ❑ Adapte et améliore les procédures et les méthodes de l'équipe en fonction de la clientèle.
- ❑ Connaît et utilise les différentes compétences des membres de son équipe pour répondre aux besoins de la clientèle.
- ❑ Identifie les services à développer afin de répondre aux besoins identifiés.
- ❑ Mesure la qualité des services offerts par son secteur ou son programme et identifie les correctifs à apporter.

Comportements et habiletés observés

* Institut de réadaptation en déficience physique de Québec (2005). *Évaluation du rendement du personnel d'encadrement*, Québec, IRDPQ, Service de développement organisationnel et dotation, Direction des ressources humaines.

Faisant suite aux champs d'évaluation, on retrouve les « pistes de développement » relatives aux domaines des « savoir-faire » et des « savoir-être » présents à l'intérieur du profil de compétences (voir le tableau 3.6).

TABLEAU 3.6

Pistes de développement du « savoir-faire » et du « savoir-être »

Savoir-faire	*Savoir-être*
À améliorer (🕑)	*À améliorer (🕑)*
❑ Gestion du changement	❑ Objectivité et rigueur
❑ Analyse et planification stratégique	❑ Capacité de faire des choix
❑ Organisation du travail	❑ Sens éthique
❑ Gestion des priorités	❑ Innovation et créativité
❑ Analyse des données des systèmes d'information	❑ Souplesse et capacité d'adaptation
❑ Gestion des conflits	❑ Engagement
❑ Approche de concertation et approche participative	❑ Sensibilité et ouverture aux autres
❑ Facilité d'expression, écoute attentive	❑ Dynamisme et enthousiasme
❑ Capacité d'apprendre de ses erreurs	
❑ Gestion de l'ambiguïté, des paradoxes et de la complexité	❑ Ouverture d'esprit
	❑ Autonomie

À la fin de la fiche d'évaluation, on retrouve une section portant sur les attentes signifiées et précisant selon quelles priorités une amélioration devrait être apportée au cours de la prochaine période de référence ; une autre section est consacrée au support nécessaire, en termes de soutien individuel et organisationnel requis pour réaliser les objectifs fixés.

Une mise à jour de l'outil d'évaluation est prévue pour la période de référence 2005-2006 pour faire suite aux commentaires des gestionnaires sur la méthodologie utilisée.

LA PÉRENNITÉ DU PROFIL DE COMPÉTENCES

Au cours des dix dernières années de ma carrière dans différents secteurs d'activité, j'ai eu l'occasion de concevoir plusieurs profils de compétences et j'ai conseillé quelques organisations en la matière. Certains de ces profils se sont révélés de véritables outils sur lesquels d'autres sphères de la gestion du personnel d'encadrement pouvaient s'appuyer alors que d'autres ont été réduits à un exercice de style littéraire.

La différence tient à la question suivante, posée au début du processus d'élaboration : « Quelle est la finalité du profil souhaité ? » L'expérience m'amène à conclure que cet exercice constitue l'étape préalable à la conception d'un profil et, probablement, la plus difficile sinon la plus complexe. En explorant cette question, simple mais peu banale, on détermine comment le profil s'actualisera concrètement dans le processus de gestion du personnel d'encadrement. Somme toute, cela revient à se demander : « Qu'en ferons-nous ? Comment prendra-t-il son sens parmi les valeurs de l'organisation ? » Tenter de répondre à ces questions, c'est s'exposer à revoir un processus de sélection, de développement ou d'évaluation ou, encore, l'ensemble de ces processus.

Après un an d'expérimentation, nous devons revoir le profil de compétences du personnel d'encadrement de l'IRDPQ afin d'inscrire celui-ci dans une dynamique évolutive s'accordant au contexte changeant tant interne qu'externe. En effet, les exigences de reddition de comptes et de partenariat, véhiculées par la Loi 25, nous portent à croire qu'il faut préciser davantage les comportements attendus pour une « gestion optimale des ressources et des résultats » et considérer le « partenariat », non plus comme un moyen, mais à titre de champ de compétences distinct.

Cela dit, la nécessité de mettre à jour le profil de compétences de l'établissement n'est-elle pas la preuve qu'il est véritablement un outil de gestion stratégique et d'optimisation de la contribution du personnel cadre ?

CHAPITRE

4

La décision en Administration publique

DENIS PROULX

POURQUOI EST-IL DIFFICILE DE PRENDRE POSITION ?

Plusieurs professionnels qui observent d'« en bas » le processus décisionnel de leur patron se sont déjà demandé pourquoi les décisions ne se prenaient pas, alors que les dossiers qu'ils avaient montés étaient si clairs, et pourquoi les décisions étaient si mauvaises parfois, d'autant plus que les études les étayant indiquaient une voie différente. Souvent, on ramène cet écart à « la politique ». Selon cette perspective, ce qui est politique est obscur et n'obéit pas aux principes de rationalité qui guident la démarche scientifique. Cela nous ramènerait au vieux débat cherchant à séparer ce qui est politique et ce qui est administratif. La question est cependant complexe et mérite qu'on l'analyse de plusieurs points de vue. D'ailleurs, pour Peter Drucker (1968), la décision constitue la seule véritable tâche du gestionnaire. Elle est la marque de son activité et mérite à ce titre un traitement particulier. Il continue en précisant que les cadres sont amenés, du fait de leur situation ou de leurs connaissances, à prendre des décisions qui influent sensiblement sur l'organisation, son fonctionnement et ses résultats et que cela constitue la meilleure façon de définir ce qui les caractérise.

Ce chapitre se propose de décrire les processus qui fondent les décisions administratives, d'analyser leurs caractéristiques et leurs implications, de permettre au lecteur de mieux saisir la complexité et les éléments de la décision. Le lecteur devrait aussi y trouver un moyen pour améliorer sa propre prise de décision et mieux participer aux prises de décisions collectives qui le concernent.

LA COMPLEXITÉ DE LA DÉCISION

La nature des décisions change profondément en fonction de la complexité de la situation à laquelle elles sont reliées. Par exemple, un gestionnaire pourra décider rapidement dans un contexte donné et en être incapable dans un autre. De plus, le fait d'avoir de la difficulté à décider ne constitue pas nécessairement une faiblesse. La décision administrative se caractérise, entre autres, par le fait qu'elle est généralement le fruit d'un travail collectif : le gestionnaire n'est pas un individu qui prend des décisions seul, même si ultimement il peut se sentir seul au moment de décider. Le propre d'un système bureaucratique est de diviser le travail, sur les

plans horizontal et vertical : les responsabilités y sont donc partagées, chacun s'occupant d'une partie d'un tout et la décision devant intégrer ces parties. Cela implique que la décision se prenne au point de coordination de plusieurs responsabilités, que le décideur doive utiliser une information provenant de différentes sources afin de pallier les limites de sa compétence, d'où découle son obligation de faire confiance.

DIMENSIONS DE LA DÉCISION

La décision peut aussi se prendre en fonction de différentes considérations. Le décideur peut manifester des préoccupations variées mettant en cause plusieurs dimensions. Il peut, par exemple, être préoccupé par des problèmes passés, avoir des préoccupations très immédiates, très présentes ou, encore, être préoccupé par l'avenir. Les préoccupations pour le passé surviennent lorsque quelqu'un a développé une frustration dans le passé par rapport à une situation et qu'il veut régler le cas s'il se présente à nouveau. Il est possible que la situation ne se reproduise jamais plus, mais la décision consiste à s'assurer qu'il n'y a possibilité qu'elle se reproduise. On dit qu'un décideur est préoccupé par le présent quand ses décisions sont prises en fonction de préoccupations immédiates, de problèmes actuels que l'on veut voir disparaître. Ceux qui se préoccupent du futur se demandent plutôt ce qui adviendra dans les années à venir, ce qui deviendra important et critique ; ils ont une réflexion prospective ; ils agissent en fonction des répercussions futures des décisions qu'ils prennent aujourd'hui.

La décision peut aussi être très spécifique ou très globale. Si elle est spécifique, elle vient répondre à une préoccupation très cernée, délimitée et précise. La décision se prend en fonction d'un cas suffisamment préoccupant pour exiger qu'on le règle. À l'inverse, la décision peut être globale, c'est-à-dire porter non pas sur un cas mais sur une orientation, sur un ensemble de cas et de préoccupations générales. La perspective globale cherche à intégrer dans la décision l'ensemble des cas qui pourraient se produire, l'ensemble des cas qui pourraient être touchés plutôt que de se contenter de régler le problème immédiat auquel on fait face.

Enfin, dans une perspective systémique, certaines décisions sont plus orientées en fonction des ressources, d'autres des activités, d'autres encore des résultats. Décider en se centrant sur les ressources implique que l'on se préoccupe des coûts, des personnes, des budgets ou encore du matériel disponible ; décider en se centrant sur les activités suppose que l'on a en tête les processus, l'activité de production de services, les plans d'activités ou l'organisation du travail ; et décider en se centrant sur les résultats implique que l'on donne la priorité aux résultats et à leurs effets. Il est logique que l'on se préoccupe à la fois de tous ces aspects ; mais une question demeure : où mettre l'accent en cas de conflit ? Comment déterminer quel élément est le plus important ?

PROCESSUS DE DÉCISION ET DÉCISION

La décision rationnelle et le modèle multicritère

L'observateur est à même de se rendre compte que les processus de décision qui sont utilisés jouent un rôle central et déterminant dans le résultat. Le contenu d'une décision est conditionné par le processus suivi pour y arriver. On propose souvent le mode de décision rationnel, tel que l'ont illustré Kepner et Tregoe (1985), avec ses étapes linéaires balayant toutes les possibilités menant à la décision. Ce processus est basé d'abord sur l'identification d'un énoncé de décision puis sur la précision d'objectifs impératifs et souhaitables, ensuite sur l'identification des options, suivie de leur évaluation en fonction des objectifs retenus puis de l'évaluation des conséquences négatives. Le choix final doit donc intégrer les caractéristiques établies à l'avance pour permettre de décider.

Ce modèle multicritère est utilisé systématiquement par les administrations publiques dans leurs activités de recrutement de personnel ou d'acquisition de matériel. Par exemple, quand on veut recruter une personne pour occuper un poste, on forme d'abord un comité pour établir les tâches que la personne devra exécuter, ses compétences et les conditions maximales qui lui seront offertes (les critères de décision). On compare ensuite les candidats en attribuant un certain nombre de points à chacune des caractéristiques (pondération) et, enfin, on compile les résultats. On peut ensuite classer les candidats dans un ordre décrois-

sant, en fonction du nombre de points qu'ils ont obtenus en considérant les critères et la pondération de ceux-ci. L'établissement des critères constitue l'essentiel de la décision, le reste est une appréciation de la valeur relative des options. Ce modèle s'avère cependant limité quand il s'agit de prendre des décisions dont l'objet est plus large, comme décider entre deux politiques, ou établir des orientations pour le futur. On peut dire que plus la décision est complexe, plus le modèle de décision sera imprécis.

Cela nous amène à préciser la question du niveau de décision. On se rend compte que la façon dont la question est posée joue un rôle déterminant dans le choix du mode de décision à retenir. Plus une question est présentée de façon fermée, moins elle génère d'options, plus on peut l'analyser de façon rationnelle. Cependant, une question très fermée, en limitant les options, prive le décideur d'options potentielles intéressantes. C'est ce que recherchent souvent les vendeurs, qui veulent forcer le résultat de leur démarche et pousser le consommateur à l'achat : faire oublier au décideur les options qui ne présentent pas d'intérêt pour le vendeur. Pour revenir à l'administration, on peut demander à des gens de choisir un technicien alors qu'il serait plus pertinent de les faire s'interroger sur leurs besoins et sur les façons éventuelles de les satisfaire, ce qui pourrait mener à d'autres décisions que le choix d'un technicien. On se rend compte que le modèle rationnel de décision est limité à des décisions de deuxième ou de troisième niveau, quand la rationalité peut être exprimée par des critères portant sur une question fermée. Ce n'est jamais le cas avec des politiques, ou des orientations, il faut alors trouver d'autres modèles de décision.

La décision incrémentale

Ce qui caractérise ce type de décision n'est pas tant d'être irrationnelle, ce qui la ferait alors s'opposer à la décision rationnelle, c'est plutôt d'être conditionnée par un élément déterminant et fort du contexte, l'exemple le plus courant étant la répartition de ressources entre les parties d'une organisation. C'est le processus de décision de ceux qui font face à un conflit potentiel (ou réel). Chaque partie a des intérêts à protéger ; chaque partie veut ménager ses avantages sans trop provoquer les autres parties. On peut s'attendre, dans ce contexte, à ce que la décision soit

assez proche du *statu quo*. Généralement, on y discute surtout pour maintenir des acquis et distribuer de nouvelles ressources. Ce modèle est descriptif, non prescriptif : il décrit comment se prennent les décisions, il ne propose surtout pas une façon idéale de faire les choses. Il semble cependant qu'il soit difficile d'y échapper.

On y voit, par exemple, des individus devant partager des ressources, commencer par distribuer, comme c'était le cas par le passé, les sommes déjà allouées et discuter ensuite de l'obtention de nouvelles ressources. Si certaines activités sont devenues plus importantes avec le temps, il est probable qu'elles ne seront pas mieux dotées pour préserver cet équilibre politique. Ne pas indisposer les autres membres du groupe de décision est fondamental ; cela n'entraîne pas de consensus : c'est la loi du moindre mal.

Dans cet exemple typique de répartition d'un budget, on chercherait en vain un moyen différent pour décider, parce que les décideurs devront vivre concrètement avec les conséquences de leur décision et que chacun a trop à perdre en cas de changements majeurs dont il ne sortirait pas gagnant. Les avantages potentiels à gagner sur les autres comportent des inconvénients à court terme (création de coalitions adverses) et à long terme (difficulté de générer la confiance) qui font plus qu'annuler ces avantages : la prudence incite donc à la décision incrémentale.

La décision créative

Cette décision est basée sur des modèles créatifs dont l'objet est de multiplier les options, d'en faire ressortir de nouvelles, puis de les classer après s'être assuré d'en avoir un nombre convenable. La caractéristique essentielle de ce mode de décision est de sortir les acteurs des situations habituelles, sources d'affrontements et de défense des positions établies. Ces méthodes, que ce soit le remue-méninges (*brainstorming*), la méthode Delphi ou la technique du groupe nominal utilisent les ressources de tous les participants et interdisent l'usage de la critique face aux propositions qui sont faites. On s'assure que les idées de chacun soient respectées et qu'elles puissent servir pour favoriser l'émergence de nouvelles idées.

Ce type de décision est d'autant plus utile que l'on cherche à explorer de nouvelles options, à considérer de nouvelles avenues, à faire le point parmi des options trop nombreuses ou à éviter des prises de position trop personnalisées de la part des participants. Elle n'entraîne pratiquement jamais de conflits, ni de monologues, ni de confrontation, mais elle exige que les participants connaissent et acceptent très bien les règles du jeu. Elle nécessite aussi la présence d'un meneur de jeu actif et reconnu par les autres participants. Ces types de décision ne sont généralement utilisés que lorsque les acteurs ne se cantonnent pas dans une option préétablie. Si les individus sont ouverts à toute proposition, ils accepteront cette procédure. Cependant, si des groupes privilégient, à l'avance, des positions marquées, des intérêts personnels ou corporatifs, ils auront tendance à refuser de s'associer à la démarche et à préférer le modèle incrémental par lequel on peut plus facilement préserver ses acquis ou réussir à influencer le cours de la décision.

LIMITES RATIONNELLES

Tous ces modèles traitent du processus formel que suit la décision, pour être soit plus rationnelle en fonction des désirs des décideurs (modèle multicritère), plus humaniste en fonction des besoins sociaux et des acquis des décideurs (modèle incrémental) ou plus créative en fonction des attentes de nouvelles possibilités ouvertes aux décideurs. Toutefois, la décision reste toujours en partie irrationnelle, puisque l'information est parfois insuffisante ou incomplète comme le soulignent plusieurs auteurs cités par Brunsson et Friedberg (2004) : selon Lindblom, Simon, Brunsson, Schelling, Drucker, March et Scott, la rationalité n'est qu'un mythe, entretenu et recherché, qu'aucun fait ne semble vraiment appuyer.

LE MYTHE DE LA RATIONALITÉ

Brunsson et Friedberg (2004) ont publié un disque où l'on entend plusieurs des grands penseurs en management prendre position sur le thème de la décision, que ce soit la décision rationnelle ou bien la question de la rationalité limitée. Pour tous ces penseurs, la pensée rationnelle

présente de grandes limitations concrètes et l'analyse de la décision a beaucoup à voir avec ce que nous expliquerons plus loin, soit la rationalité limitée.

La rationalité limitée

Ainsi, pour Charles Lindblom, vu par Brunsson et Friedberg à New Haven en 1999, la décision rationnelle est un mythe car notre propre rationalité est limitée. La théorie de la décision rationnelle prétend que la meilleure décision se prend selon les préférences du décideur, avec l'information complète et l'examen de toutes les options. Hélas, cela est impossible en réalité. Herbert Simon, vu par Brunsson et Friedberg à Pittsburgh en 1998, prétend plutôt que les préférences des décideurs sont aménagées en fonction de l'utilité rationnelle. Selon la rationalité, les gens feraient des choix de façon à maximiser l'utilité, mais en réalité ce n'est pas le cas. Les gens ont des préférences variées, personne ne dispose de l'information parfaite et chaque intervenant accorde un degré d'utilité différent aux options qui se présentent à lui.

Pour Lindblom, il faut considérer nos compétences de façon relative : nous sommes incapables de maîtriser la complexité des situations, ni d'imaginer toutes les relations de cause à effet qu'engendrent les décisions que nous pourrions prendre. Cela limite en réalité notre possibilité d'utiliser la décision synoptique, qui est globale et rationnelle. On attend toujours que tout s'éclaire, mais cela ne vient pas. Pourtant, cette façon de penser est profondément ancrée dans la formation sur la prise de décision et l'analyse de problèmes. Le synopsis, c'est la rationalité illimitée.

Thomas Schelling, vu à Washington en 1998, affirme que les choix irrationnels sont compliqués et peuvent se faire de mille façons : dans quelle mesure la mémoire est-elle imparfaite, qu'avons-nous oublié ? Il est plus simple d'être à 100 % rationnel et de penser ne rien oublier, c'est plus facile. C'est un modèle simple qui supporte la théorie, le choix conscient dont la finalité est d'obtenir des résultats de façon économique, même si on a tout faux par ailleurs.

Pour Drucker, vu par Brunsson et Friedberg, les approches postulent que vous connaissiez les faits, mais ce n'est pas le cas. Il vous manque l'information concernant l'extérieur, où se trouve pourtant la

raison d'être des organisations. Contrairement aux praticiens, la plupart des gens croient qu'il y existe un processus rationnel, mathématique. Mais les modèles mathématiques ont besoin de chiffres précis, d'*inputs* quantitatifs qui ne sont pas disponibles. Lindblom ajoute qu'il n'y a pas d'impartialité. La socialisation colore nos perceptions. Selon lui, Simon a suggéré que les aspects de l'esprit fonctionnent assez bien jusqu'à ce que la taille du problème les entraîne dans l'irrationnel.

James G. March, vu par Brunsson et Friedberg à Standford en 2004, rapporte le cas d'un programme de formation pour cadres supérieurs où l'on constituait deux équipes faisant des choix plus ou moins rationnels permettant de comprendre graduellement l'enjeu. Toutefois, leur stratégie et leurs résultats étaient indépendants, le résultat étant déterminé à l'avance. À la fin, leur stratégie correspondait toujours au résultat obtenu, même s'ils ne savaient pas qu'il était prédéterminé. Ainsi, on définit inconsciemment notre stratégie en fonction du résultat que l'on obtient. Ces cadres avaient ressenti que leur contrôle du monde ne correspondait pas à la réalité. C'est l'histoire de nos vies : nous exagérons et glorifions ce qui fait notre affaire et nos histoires sont souvent fausses, même sans mauvaises intentions. Nous percevons une réalité qui nous rassure et nous sécurise, c'est un phénomène normal.

L'INFORMATION INCOMPLÈTE ET L'ALLOCATION D'ATTENTION

Le deuxième thème de discussion est lié au fait que l'on ne sait pas tout, que jamais on ne dispose d'une information complète ou parfaite. March rapporte que si l'on demande à des amis un avis sur un restaurant, ceux qui disent que c'est mauvais ont systématiquement moins d'information que ceux qui affirment que c'est bon, parce qu'ils n'y sont pas retournés aussi souvent. Pourtant nous ne considérons pas ce genre d'élément dans nos sources d'information.

Nils Brunsson, vu à Paris en 2002, soutient que nous limitons le nombre d'options à étudier, nous contentant d'une option minimale qui nous satisfait. On ne peut pas étudier toutes les options, c'est impossible. C'est ainsi que March en est arrivé à parler de rationalité limitée : les humains sont rationnels, mais ont des limites cognitives. Ils font des

approximations simplifiées pour arriver à un modèle rationnel. Pour lui, les gens efficaces sont ceux qui ont des attentes optimistes plutôt que des attentes appropriées. Si l'on accorde des promotions aux gens ayant connu le succès, comme ils ont atteint le niveau désiré, ils pensent que le risque ne vaut pas pour eux et ils le sous-estiment en prenant plus de risques, ce qui est stupide pour leur intérêt personnel, mais profitable pour l'organisation.

Le véritable problème de la prise de décision est l'allocation d'attention et non la question de l'intérêt. L'allocation d'attention est le fait de prêter de l'attention à un sujet particulier. La question est de savoir comment obtenir cette attention. Si l'attention n'est pas rare, son allocation ne sera pas un problème. Au contraire, si elle est rare, il nous faut le savoir et cela constitue un problème plus large qu'une question d'intérêt. L'environnement favorise certains enjeux qui attirent notre attention : les émotions ou les choses visuelles. Pourquoi un système porte-t-il attention à certains éléments (nourriture, budget national) ? Ce ne sont pas nécessairement des aspects qui suscitent l'intérêt des acteurs. Mais ceux qui transmettent l'information ont tous des intérêts personnels (avec parfois des conflits d'intérêts) et ont tendance à combler les lacunes d'une information partielle en inventant au besoin. On ne perçoit pas la réalité de la même façon selon qu'on est seul ou en groupe. Le jugement en groupe est différent ; est-il plus normatif ?

Simon a parlé de l'influence des facteurs organisationnels. Dans une étude sur les loisirs à Milwaukee, il s'était penché sur un problème. Doit-on, en préparant le budget, prévoir planter un nouvel arbre ou embaucher un animateur de loisirs ? Les intervenants parlaient de l'importance sociale des arbres ou des jeux, de leurs valeurs, mais pas du coût marginal. Les spécialistes en éducation croyaient que les terrains de jeux étaient importants, ce qui fait ressortir la notion d'identification professionnelle. Cette notion explique deux choses : la motivation et la loyauté au groupe et le climat organisationnel qui font qu'on s'oriente en ne tenant compte que de certains aspects de la vie.

ON NE PEUT PAS OPTIMISER

Le troisième thème de discussion est que nous ne disposons pas des informations permettant d'optimiser la décision. Pour expliquer ce phénomène, Simon, vu à Pittsburgh en 1998, fait remarquer que notre attention n'est pas illimitée. Pour lui, la ressource rare n'est pas tant l'information que l'attention des êtres humains. Nous devons bâtir des systèmes pour attirer l'attention des gens plus que pour stocker des données.

Lindblom ajoute que, pour englober un problème dans sa totalité, les capacités cognitives de l'être humain sont insuffisantes : on ne réussit pas à intégrer le long terme, on préfère voir et penser que l'on s'adaptera par la suite. Dans la même veine, pour March, on ne calcule pas l'incertitude, on l'évite. Selon la théorie, on devrait décider en fonction de la valeur espérée des résultats, mais ce n'est pas ce qui arrive. En réalité, on cherche à éviter l'incertitude, ce qui nous fait soit négocier, soit l'ignorer, soit changer d'environnement pour éliminer le risque, mais on refuse finalement de considérer l'incertitude dans l'évaluation de la situation.

AU DÉPART, ON NE SAIT PAS CE QUE L'ON VEUT

Le quatrième thème est qu'on ne sait pas ce qu'on veut. March fait la critique du concept de préférences à la base des modèles rationnels de décision. Les gens se satisfont de la première solution minimale qui leur convient et ne cherchent pas à l'optimiser. Ce comportement observé fait changer les préférences, celles-ci n'étant ni stables ni claires. Lindblom ajoute que les préférences naissent au cours du processus de décision. Elles sont là, nous les sentons et nous les recherchons ; elles ne sont pas données, nous les façonnons : c'est un processus de création. Pour Schelling, les préférences sont rattachées aux situations d'interaction ; elles se constituent en cours de route. Ainsi, les gens aiment se serrer à l'arrière des salles, même si cela ne maximise pas les résultats.

March amène alors un thème nouveau. Il demande comment on peut gérer l'instabilité des préférences et sa réponse est : par l'hypocrisie ! Selon lui, quand on presse les gens d'être consistants avec leurs énoncés, au lieu de changer leurs comportements, ils changent leurs énoncés et finissent par rationaliser l'inacceptable. Est-il préférable d'énoncer de

mauvaises suggestions et de les réaliser ou bien d'énoncer des choses qui paraissent acceptables alors qu'on ne les fait pas, ce qui constitue l'hypocrisie ? Nous devons d'abord changer la façon dont les gens parlent de leur comportement : l'hypocrite est peut-être quelqu'un qui cherche à être bon malgré de mauvais instincts et qui, à force de dire du bien, se mettra peut-être à le faire. Lindblom fait ressortir un paradoxe : nous valorisons ce que nous faisons au lieu de faire ce que nous valorisons, quand nous agissons de façon réfléchie.

LA POUBELLE, OU CORBEILLE À PAPIER, COMME MODE DE DÉCISION

Le cinquième thème est rattaché au modèle de la poubelle (Cohen, March et Olsen, 1972), qui a donné lieu à plusieurs mauvaises interprétations. Ce modèle, c'est la rencontre fortuite d'un décideur avec un problème et une solution. La théorie de la décision est orientée en fonction de l'information donnée sur le problème, d'un écart, avec la satisfaction comme thème de recherche. Mais derrière, le problème d'attention est toujours central. Dans ce monde confus, où les buts et la technologie ne sont pas clairs, l'attention est devenue le problème principal. L'idée clé, c'est que les choses sont reliées par leur simultanéité ; elles sont connectées pour avoir été là au même moment.

Les préférences ne ressemblent pas à la théorie ; elles sont ambiguës et changeantes. Comment choisir lorsqu'on a des préférences équivoques ? La possibilité de faire correspondre les solutions aux problèmes nous a conduits au modèle de la poubelle, où l'idée de base consiste à retrouver les préférences, les solutions, les problèmes et les individus mixés dans la poubelle par leur simultanéité. C'est pourquoi les organisations annoncent des solutions qui n'ont rien à voir avec les problèmes, mais qui sont à la mode. La capacité de choisir des solutions dépend des mouvements et des problèmes. C'est la théorie de l'attention et le plus important est la question du déficit d'attention : l'ambiguïté est sous-jacente, on travaille avec des préférences simultanées et contradictoires.

Tous les liens de cause à effet sont ambigus. On ne sait pas vraiment quelle cause produit quel effet et, à la limite, ce n'est pas important. Nous avons des expériences, nous ne savons pas ce qui fonctionne ou non et

tant que l'écart est restreint, cela se gère. Selon le modèle de la poubelle, les décisions peuvent être rattachées à des problèmes auxquels on n'avait jamais réfléchi. Ainsi, un élément dominant est lié à la participation fluide des décideurs. La théorie du pouvoir et son pendant, la concertation des ressources en politique, sont liés aux ressources, à la confrontation d'intérêts eux-mêmes liés aux ressources. Pourtant, il se peut que le mot « intérêt » colore trop le débat. Lors de la prise de décision, les acteurs très puissants n'ont pas à être présents, les autres en tiendront compte en anticipant… Au contraire, certaines personnes présentes physiquement se retirent intellectuellement lors de la décision. Il y a donc apparence de désordre bien qu'un ordre réel existe.

Les flots de problèmes arrivent et rencontrent des solutions. Pas par hasard, mais dans un ordre alternatif. Ce sont des assortiments temporels d'idées, la causalité normale. March regrette que les décideurs n'aient pas compris et aient associé à la décision aléatoire ce qui ne correspondait pas à leur logique. Le modèle de la poubelle est pertinent dans des situations où les buts sont ambigus, la technologie aussi ; les participants à la décision entrent et sortent. Toute situation où nous associons diverses actions parce qu'elles doivent être là à un moment donné est une situation où la décision peut être analysée selon le modèle de la poubelle.

LA RATIONALITÉ COMME CARCAN : L'ILLUSION DU MODÈLE

Le dernier thème est le carcan de la rationalité : le modèle rationnel est une illusion. Drucker a fait l'éloge de la perceptivité. Pour lui, la rationalité disqualifie la perceptivité, qui est essentielle. Dans l'entrevue accordée à Brunsson et Friedberg, il affirme : « mon travail c'est d'entendre ce que les gens ne disent pas, un bon consultant fait ça ». March ajoute que trop de rationalité rend myope. Non seulement faut-il rompre avec le modèle établi, mais coller assez longtemps à la nouvelle idée pour voir si elle fonctionne, et contre tous les feed-back que vous allez recevoir. Les gens susceptibles de briser les modèles sont les mêmes qui seront susceptibles de laisser tomber ensuite la nouvelle idée. Les plus innovateurs sont ceux qui ont le plus de difficulté à s'attacher aux nouvelles idées. Si on protège trop, on protège la folie. Il faut trouver un équilibre entre exploration et exploitation ; à court terme, l'équilibre va vers l'exploitation et les

processus à court terme sont myopes. Selon March, nous surexploitons ce que nous savons faire et nous écartons les échecs sur la base de preuves lacunaires et incomplètes. La compétence d'un individu croît par l'usage de la technologie, dans une boucle positive, très serrée. Peut-être qu'une nouvelle technologie vous conviendra moins bien et vous empêchera de faire le changement. Le résultat est que l'estimation des options qui ont échoué n'est pas aussi fiable que l'estimation des options qui ont réussi. Ce n'est pas grave si les options rejetées sont vraiment mauvaises, sauf que certaines bonnes options exigent souvent qu'on les mette en pratique pour montrer leur valeur.

Selon Brunsson, trop de retour à la réalité freine l'action. L'exercice de la rationalité, soit en voulant réfléchir avant l'action de façon précise et en s'en tenant aux objectifs, est une forme très spéciale d'intelligence. De plus, c'est un aspect très important dans notre culture. Comment font tous ceux qui veulent arrêter une action, bloquer une route ou un projet de développement ? Ils tentent d'introduire plus de rationalité dans la décision. Ils critiquent les risques non considérés ou ajoutent des objectifs ou des options, ou bien ils essaient de faire valoir plus de conséquences. Ils savent que plus de rationalité va bloquer l'action. Les gens se comportent ainsi, prouvant que plus de rationalité ne peut générer une action.

Pour March, les gens essaient d'être rationnels mais ils posent constamment des gestes qui n'apportent pas de valeur ajoutée. On observe que les gens qui ont du succès prennent de moins en moins de risques conscients alors qu'en fait ils prennent des risques, à partir de leur expérience, mais sans s'en rendre compte.

L'HYPOCRISIE EN DÉCISION

L'un des thèmes surprenants abordés ici a trait à la place de l'hypocrisie dans la décision. Pour March, l'hypocrisie peut permettre d'explorer de nouvelles valeurs, de nouveaux comportements. On tient là le paradoxe très intéressant de l'hypocrisie comme mécanisme d'exploration. March ajoute dans l'entrevue : « beaucoup de gens disaient quelque chose et faisaient autrement, ce qui m'inspirait des sentiments négatifs. Mais j'ai changé d'idée, parce que j'ai découvert que quand je mets de la pression

sur les gens pour les rendre cohérents, ils changent leur discours. Il faut d'abord faire changer les gens de discours pour qu'ils changent ensuite leur comportement. L'hypocrite est peut-être plus quelqu'un qui lutte contre ses instincts que quelqu'un qui cherche à manipuler les autres. » Brunsson aussi traite de l'utilité de l'hypocrisie dans l'organisation. Pour lui, les organisations modernes sont victimes de demandes contradictoires et inconsistantes. Poussées dans tous les sens, sociaux, écologiques ou autres, l'hypocrisie devient pour elles une manière de réagir, soutenant une valeur plutôt que les autres dans le conflit.

La diversité et la folie en décision

March aborde aussi l'argument de la diversité. En management, à court terme, vous serez confronté aux mêmes problèmes : les gens recherchent l'unité, ils font la même chose de la même façon. À long terme, c'est un désastre pour l'organisation, ce qui fait qu'il vaut mieux, à court terme, tolérer les incohérences qui sont liées à la diversité. Les théories du management sont beaucoup moins raisonnables que les pratiques. Il existe un conflit entre l'efficience et l'adaptabilité : en cherchant la première à court terme, on perd la seconde à long terme. La recherche de l'efficience, par son souci de mesure et l'importance qu'elle donne à la technostructure organisationnelle, pousse vers la standardisation, ce qui détruit la diversité. En accroissant l'imputabilité, on fait décroître la prise de risque. La plupart des bonnes choses ont l'air mauvaises au premier regard et, si on regarde trop vite, on ne les aura jamais. La prémisse de la technologie de la folie est de maintenir un équilibre entre la raison et la folie, pousser l'une en respectant l'autre ; un mélange de plomberie et de poésie : rien ne marche sans les toilettes, les toilettes seules n'ont aucun intérêt. Dans cette allégorie, la rationalité correspond aux toilettes, on ne peut s'en passer. Il faut pouvoir faire des choses que l'on ne peut justifier, afin d'explorer ce qui est justifiable.

CONCLUSION

Seul le néophyte sera surpris par les analyses de ces experts en décision. Tous les individus qui, à un moment ou l'autre de leur carrière, se sont retrouvés devant l'obligation de prendre une décision relativement à des

enjeux importants ont éprouvé ce vide de données, cette obligation de s'en remettre à l'impondérable, à des règles personnelles, à des principes généraux, et cela face à l'incertitude la plus étrange.

Seuls les non-initiés s'imaginent que les décisions importantes se prennent à l'aide d'informations très rigoureuses, à l'aide de modèles très quantitatifs. Comme Drucker le disait, ce qui compte, c'est le résultat, alors que nos outils portent sur les moyens, sur la qualité de la poutre plutôt que sur la résistance de l'édifice.

Quand j'ai commencé ma carrière, je suis rapidement devenu l'adjoint du vice-président exécutif d'une importante entreprise. Cet homme, qui avait beaucoup d'expérience, était actuaire de formation ; il prenait des décisions importantes et n'utilisait jamais de modèles mathématiques de décision tels ceux que j'avais appris dans mes études supérieures en administration. Il me racontait, à propos d'une décision en particulier, que tous ses sens lui disaient que ce que nous avions devant nous n'avait pas de sens : « je connais bien trop ma compagnie et ses employés pour croire que cela soit possible ». À la fin, les faits lui avaient donné raison. Pour moi, c'était une première leçon sur la limite des modèles et de la rationalité en matière de prise de décision : plus la décision est complexe et importante, plus le décideur est dans le noir quant aux conséquences.

Que dire ensuite ? Nous devons analyser toute l'information disponible, nous devons aller chercher un maximum d'appuis, nous devons connaître la valeur subjective de nos sources d'information, mais nous devrons décider dans l'incertitude. Cela ne veut surtout pas dire que toute décision peut être prise à l'aveuglette ; cela ne veut pas dire que la décision est le fait du hasard. Cela signifie que la décision est un art, un art qui s'apprend et se perfectionne. Les décisions sont d'autant plus rationnelles qu'elles sont simples et répétitives ; elles sont d'autant plus intuitives qu'elles sont originales et importantes. Si certains y réussissent mieux que d'autres, c'est certainement parce qu'ils ont su développer des qualités personnelles et c'est là le défi du décideur de demain.

BIBLIOGRAPHIE

Brunsson, N. (1985). *The Irrational Organization*, Chichester, Wiley.

Brunsson, N. (1993). « Ideas and Action : Justification of Hypocrisy as Alternatives to Control », *Accounting, Organization and Society*, XVIII, p. 489-506.

Brunsson, N. (2002). *The Organization of Hypocrisy*, New York, Copenhague, Copenhagen Business School Press.

Brunsson, N. et Friedberg, E. (2004). *La décision* (enregistrement vidéo) / sous la direction scientifique de Erhard Friedberg, Nils Brunsson *et al.,* Paris, Éditions Banlieues Media.

Cohen, M.D., March, J.G. et Olsen, J.P. (1972). « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly,* vol. 17, p. 1-25.

Cyert, R.M. et March, J.G. (1970). *Processus de décision dans l'entreprise,* Paris, Dunod.

Drucker, P.F. (1968). *L'efficacité, l'objectif numéro un des cadres*, Paris, Éditions d'Organisation.

Drucker, P.F. (1977). *La nouvelle pratique de la direction des entreprises*, Paris, Éditions d'Organisation.

Drucker, P.F. (1986). *The Frontiers of Management Where Tomorrow's Decisions are Being Shaped Today*, New York, Truman Talley.

Drucker, P.F. (2000). *À propos du management*, traduit de l'anglais par Sabine Rolland, Paris, Village mondial.

Drucker, P.F. (2003). *The Essential Drucker : The Best of Sixty Years of Peter Drucker's Essential Writings on Management*, New York, Harper Business.

Kepner, C. et Tregoe, B. (1985). *Le nouveau manager rationnel,* Paris, InterÉditions, 221 p.

Lindblom, C.E. (1959). « The Science of Muddling Through », *Public Administration Review,* vol. 19, p. 79-88.

Lindblom, C.E. (1965). *The Intelligence of Democracy,* New York, Free Press.

Lindblom, C.E. et Cohen, D.K.(1979). *Usable Knowledge : Social Science and Social Problem Solving,* New Haven, CT, Yale University Press.

Lindblom, C.E. et Woodhouse, E.J. (1993). *The Policy-making Process*, 3e éd., Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.

March, J.G. (1974). « For a Technology of Foolishness », dans H. Leavitt *et al.* (dir.), *Organizations of the Future*, New York, Praeger Publisher.

March, J.G. (1978). « Bounded Rationality, Ambiguity and the Engineering of Choice », *Bell Journal of Economics*, vol. 9, no 2, p. 587-608.

March, J.G. (1991). *Décisions et organisations*, Paris, Éditions d'Organisation.

March, J.G. et Simon, H.A. (1965). *Les organisations,* Paris, Bordas.

Schelling, T.C. (1980). *La tyrannie des petites décisions,* Paris, Presses universitaires de France, coll. « Sociologies ».

Schelling, T.C. (1984). *Choice and Consequence. Perspectives of an Errant Economist,* Cambridge, MA, Harvard University Press.

Scott, W.R. (2001). *Institutions and Organizations,* 2e éd., Thousand Oaks, Ca, Sage.

Simon, H.A. (1997). *Administrative Behavior : A Study of Decision-making Processes in Administration,* 4e éd., New York, Free Press.

Simon, H.A. (1955). « A Behavioral Model for Rational Choice », *Quarterly Journal of Economics*, no 68, p. 89-118.

Simon, H.A. (1969). *The New Science of Management Decision,* 3e éd., New York, Harper and Row.

Simon, H.A. (1978). « Rationality as Process and a Product of Thought », *American Economic Review*, no 68, p. 1-16.

Simon, H.A. (1993). « Decision Making : Rational, Nonrational, and Irrational », *Educational Administration Quarterly*, vol. 29, no 3, août, p. 392-404.

Simon, H.A. (1997). *Empirical Grounded Economic Reason. Models of Bounded Rationality*, Cambridge, MA, MIT Press.

CHAPITRE

5

La décision politique
Le point de vue d'un haut fonctionnaire

THOMAS J. BOUDREAU

QUEL EST LE RÔLE FONDAMENTAL DE LA FONCTION PUBLIQUE ?

En Administration publique, les décisions les plus importantes en matière d'orientations générales et d'adoption de politiques et de programmes sont évidemment celles prises soit par un ministre dans le cadre de son mandat, soit par le gouvernement. Dans ce contexte, le rôle de la fonction publique comporte deux volets fondamentaux. D'une part, elle doit appuyer le niveau politique en lui fournissant, dans le cadre de ses compétences, un éclairage complet et rigoureux lui permettant de prendre les meilleures décisions possibles. Par la suite, son rôle est de faire en sorte que les décisions prises se traduisent par une mise en œuvre et un fonctionnement efficace et efficient des politiques et des programmes retenus.

À QUI DOIT ALLER LA LOYAUTÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE ?

Dans notre contexte démocratique et selon notre système gouvernemental, hérité de la tradition parlementaire britannique, la loyauté de la fonction publique, jusqu'au niveau sous-ministériel, doit s'exercer essentiellement envers l'État et ses institutions. Même si le gouvernement en place est issu d'un parti politique, c'est envers le gouvernement et envers le Parlement, qui est l'institution suprême représentant l'ensemble de la population, que doit s'exercer la loyauté de la fonction publique et non envers le parti dont le gouvernement est issu. Cette distinction peut sembler subtile à certains. Pourtant, elle est fondamentale et essentielle au bon fonctionnement démocratique. Cette tradition de neutralité de la fonction publique à l'égard des partis politiques semble malheureusement connaître une certaine érosion et il y aurait lieu, à mon avis, de la défendre avec fermeté.

La loyauté de la fonction publique envers l'État est essentielle pour que s'exerce ou se traduise concrètement, dans les gestes et les programmes gouvernementaux, le mandat confié par les citoyens à ceux qu'ils ont démocratiquement élus ; et cela, sans détournements, manipulations ou tergiversations. De plus, il importe de rappeler l'obligation qu'a la fonction publique, en vertu de ce même devoir à l'égard des institutions

démocratiques, de s'assurer du respect rigoureux des lois et règlements en vigueur lors de la mise en œuvre de toute activité gouvernementale et de s'objecter à toute initiative contraire à ces lois ou règlements.

C'est dans ce cadre de neutralité, d'objectivité et de rigueur que s'inscrit le rôle délicat, mais combien passionnant, de la haute fonction publique et en particulier celui des sous-ministres qui constituent en quelque sorte l'interface entre le pouvoir politique et « la machine administrative ».

OÙ SE TROUVE LE JUSTE ÉQUILIBRE ?

Rester neutre ne veut pas dire ignorer et à la limite risquer de contrecarrer les orientations politiques légitimes du gouvernement démocratiquement élu. La fonction publique, en particulier la haute fonction publique, doit au contraire s'assurer qu'elle connaît et comprend bien les orientations politiques du gouvernement en place puisque c'est son devoir de contribuer efficacement à la mise en œuvre de ces orientations.

Qu'on me permette de rappeler ici une invitation que, en tant que sous-ministre, je faisais à l'adresse de mes sous-ministres adjoints et directeurs généraux, lors de périodes électorales. Je leur demandais de lire attentivement le programme politique des partis en présence, même si cette invitation apparaissait surprenante pour certains. Je leur disais alors : « lisez ces programmes, car ce sera avec l'un d'eux que vous aurez bientôt à travailler. Aussi bien vous préparer à l'avance ». S'efforcer de réaliser efficacement les orientations politiques d'un gouvernement démocratiquement élu est bien différent que de faire de la politique.

Bien connaître les orientations politiques d'un gouvernement et s'investir énergiquement dans leur mise en œuvre n'implique aucunement la complaisance ou l'absence d'objectivité.

En effet, au regard de la conception des programmes correspondant aux orientations politiques du gouvernement, la fonction publique doit apporter un appui essentiel, efficace et pertinent sous forme de propositions rigoureuses et objectives. Cet apport doit porter essentiellement sur les aspects qui sont de sa responsabilité, notamment les aspects administratifs, légaux, techniques, financiers et socioéconomiques. Loin

de constituer un carcan ou une contrainte à l'exercice du pouvoir politique, cette contribution constitue un point d'appui essentiel à la prise de décision politique. En effet, en plus de cet éclairage provenant de la fonction publique, les ministres et le gouvernement doivent également tenir compte de l'éclairage politique qui leur vient de diverses sources notamment de leurs cabinets politiques, de leurs collègues du Conseil des ministres, du caucus des députés de leur parti, de l'Assemblée nationale et de leurs électeurs.

C'est à la lumière de ces deux éclairages, soit le politique et l'administratif, qui sont tous deux essentiels à une prise de décision éclairée, que le niveau politique doit ultimement assumer sa responsabilité de décider.

Bien comprendre ces rôles respectifs des acteurs politiques et administratifs et les assumer entièrement et loyalement constitue l'ingrédient essentiel à l'atteinte d'un équilibre confortable entre le politique et l'administratif.

LA MOBILISATION À L'ÉGARD DE LA MISE EN ŒUVRE DES DÉCISIONS

La mobilisation sans réserve de l'ensemble des personnes concernées dans la mise en œuvre d'une décision gouvernementale ou ministérielle constitue également une responsabilité et un défi importants pour un sous-ministre. Si la décision prise par le ministre ou le gouvernement correspond exactement aux recommandations de la fonction publique, cette mobilisation est beaucoup plus facile. Si, au contraire, cette décision s'éloigne significativement de la recommandation des fonctionnaires, cette mobilisation totale peut parfois se révéler plus complexe. Même si la chose n'est pas fréquente, j'ai déjà entendu des remarques du type : « encore une décision politique. C'est ça qu'il veut, et bien il va l'avoir ». Il peut alors s'avérer facile, en appliquant aveuglément la décision, sans toutes les précautions et ajustements administratifs nécessaires, de faire en sorte que l'activité prévue ne fonctionne pas de façon idéale et se solde ultimement par un échec.

Même si un tel scénario est plausible, je n'ai jamais été témoin de la réalisation d'aucun. Toutefois, pour prévenir un tel dérapage, une intervention de l'autorité administrative, bien souvent celle du sous-ministre, peut être nécessaire. Idéalement, cette intervention doit se faire de façon préventive. À cet égard, il importe de développer, au sein de la fonction publique, une culture du respect des valeurs démocratiques. C'est pourquoi il importe de rappeler régulièrement qu'il revient ultimement aux élus, qui représentent les citoyens, de prendre les décisions finales, en tenant compte de multiples facteurs, y compris les facteurs politiques qui sont tout aussi légitimes que les facteurs administratifs. De plus, il faut rappeler qu'en cas de mauvaises décisions, les fonctionnaires ne sont pas susceptibles de perdre leur emploi. Ce qui n'est pas le cas des politiciens.

Je me permets de mentionner ici une approche particulière, développée avec la collaboration d'un ministre avec qui j'ai eu le privilège de travailler pendant cinq ans au ministère de l'Éducation.

Au moment où nous arrivions aux conclusions d'un dossier sur lequel le ministre souhaitait recevoir des recommandations, une réunion était convoquée à laquelle étaient présents tous les cadres et professionnels qui avaient participé à ce travail. Ces réunions, qui souvent réunissaient une vingtaine de personnes, pouvaient durer de deux à trois heures et chacun était invité à présenter son point de vue ou à répondre aux questions du ministre. Très souvent, au terme de ces réunions ou dans les jours suivants, le ministre était en mesure de faire connaître sa décision. À cette époque, j'avais convaincu le ministre d'expliquer aux fonctionnaires impliqués dans le dossier les raisons fondant ses choix. Ce geste de confiance et d'ouverture de la part du ministre eut un effet extrêmement positif sur la motivation des fonctionnaires à travailler avec toute leur énergie au succès du projet, même si celui-ci ne correspondait pas à leur vision première. Cela évitait le genre de réaction peu motivante du type : on sait bien, encore une décision « politique ».

C'est aussi à ce moment que je rappelai à mes collaborateurs que la satisfaction que les fonctionnaires doivent retirer de leur travail ne doit pas dépendre essentiellement du fait que le niveau politique a adopté intégralement leur proposition, mais plutôt de la conviction que, dans le cadre de leur champ de compétence, ils ont fourni le meilleur éclairage

possible, avec rigueur et compétence. Je rappelai également que le politicien ne peut choisir d'ignorer les aspects politiques d'une question et que, s'il fait une erreur à ce sujet, c'est lui qui, au premier chef, en paiera le prix.

LES CONDITIONS D'EFFICACITÉ DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Les conditions d'efficacité dans le fonctionnement des équipes à l'intérieur des ministères et organismes publics sont, à bien des égards, les mêmes que celles prévalant dans le secteur privé. Toutefois, certaines de ces conditions sont propres au secteur public ou encore y revêtent des dimensions particulières. La compréhension et le respect de la collaboration particulière et du partage des responsabilités qui doivent exister entre le niveau politique et le niveau administratif dont il a été question dans les paragraphes précédents constituent l'une de ces conditions particulières au secteur public.

Plusieurs autres conditions pourraient aussi être mentionnées. Il serait impossible de les présenter toutes dans le cadre de ce chapitre. Je me contenterai donc de présenter rapidement trois de ces conditions qui me sont toujours apparues comme particulièrement importantes, à savoir : la mise en commun des points de vue et des connaissances, en d'autres mots le travail en équipe, la vision claire des objectifs et, enfin, des mécanismes souples et efficaces d'interface entre le politique et l'administratif.

Le travail d'équipe

L'un des aspects les plus exigeants du travail dans la fonction publique, ce qui, en même temps, le rend passionnant, est le nombre extrêmement élevé de facteurs et de dimensions qui doivent être pris en considération dans la prise de décision. En plus des implications financières, légales, administratives, organisationnelles, techniques, sociales et autres, l'analyse devant conduire à une décision gouvernementale doit aussi tenir compte des orientations générales du gouvernement et des implications par rapport aux responsabilités et activités des autres ministères et organismes.

Il faut se rappeler que l'action gouvernementale ne concerne pas qu'un seul segment de la société, mais touche à l'ensemble des secteurs, activités, groupes et préoccupations de cette société. Une vision d'ensemble de toutes ces dimensions implique nécessairement une collaboration étroite entre tous ceux qui peuvent contribuer à réaliser cette vision globale et intégrée.

La réflexion d'une ou deux personnes ne saurait garantir cette vision globale nécessaire pour les décisions importantes. La mobilisation d'une ou de quelques équipes réunissant les diverses compétences pertinentes est donc nécessaire. Il faut de plus faire en sorte que les personnes composant ces équipes apprennent à interagir entre elles avec toute l'écoute et l'ouverture d'esprit leur permettant vraiment de partager et de comprendre leurs visions respectives. Cette condition du succès du travail en équipe est sans doute un défi majeur et demande une attention et un effort soutenus de la part des dirigeants des ministères et organismes où le repli à l'intérieur des « silos » organisationnels ou professionnels semble malheureusement constituer une tendance naturelle.

Dans les ministères que j'ai eu l'occasion de diriger à titre de sous-ministre, la réunion hebdomadaire du « Bureau du sous-ministre », le BSM, réunissant le sous-ministre et les sous-ministres adjoints, constituait une excellente occasion de développer cet esprit d'équipe. Dans un ministère, les dossiers importants comportent généralement des implications pour l'ensemble des secteurs du ministère. Par exemple, un changement important dans les programmes d'enseignement, comme ceux des sciences ou de la formation professionnelle au secondaire, qui ont été profondément révisés pendant mon passage au ministère de l'Éducation, ne concerne pas seulement le sous-ministre adjoint responsable des programmes. Un changement de cette nature a également des implications notamment pour le financement, les conventions collectives, l'aménagement physique des écoles. C'est pourquoi, lors des réunions où ces dossiers étaient présentés, il était demandé à chacun de se prononcer sur chaque dossier apporté par un collègue. Si une divergence d'opinion se manifestait entre deux sous-ministres adjoints, je demandais si cette question avait été préalablement discutée en profondeur entre les équipes concernées. Si elle ne l'avait pas été, le dossier était reporté. Si elle l'avait été sans que l'on ait pu dégager un consensus, chacun devait

alors présenter son point de vue et, par la suite, l'ensemble du BSM devait tenter d'en arriver à une décision. Si alors un consensus ne pouvait être dégagé, il revenait bien sûr au sous-ministre de trancher la question après avoir bien écouté le point de vue de chacun et en expliquant le pourquoi de la décision. Celle-ci, par la suite, se traduisait normalement en une recommandation du ministère à l'adresse du ministre. Je n'ai pas souvenance que, au terme du processus, cette façon de faire n'ait pas rallié toutes les personnes ayant la responsabilité par la suite de réaliser le projet.

Enfin, même si les instances décisionnelles supérieures au niveau du Conseil exécutif, qui constitue le ministère du premier ministre, sont dotées de mécanismes permettant de coordonner les activités entre les ministères, chaque ministère ou organisme préparant une proposition qui sera éventuellement acheminée au Conseil des ministres devrait développer des échanges et une collaboration avec les autres ministères et organismes concernés. Cette façon de faire est essentielle pour éviter des affrontements inutiles entre ministres à l'intérieur des comités interministériels du Conseil exécutif; affrontements qui, parfois, entraînent la mise au rancart d'un projet par ailleurs fort méritoire.

Une vision claire des objectifs

Il est très facile pour de grosses organisations, comme le sont en général les ministères et les organismes, de se concentrer de façon trop exclusive sur les opérations courantes en n'ayant pas constamment présente à l'esprit la finalité ultime de ces opérations. C'est ainsi par exemple que, dans le domaine de la santé, il est normal et important que l'on se préoccupe du nombre de lits d'hôpitaux disponibles, du nombre de médecins, de leur répartition, des listes d'attente, etc. Toutefois, il est également essentiel que l'on identifie bien et que l'on ne perde jamais de vue les objectifs ultimes pour lesquels ces moyens existent. Ces divers moyens doivent être considérés comme des objectifs intermédiaires pour l'atteinte des objectifs ultimes.

Par exemple, dans le domaine de la santé, ces objectifs ultimes ont trait à l'espérance de vie de la population, à l'incidence ou la prévalence de diverses maladies, au taux de mortalité selon les diverses causes ou facteurs. Ces objectifs ultimes peuvent être aisément quantifiés et

mesurés, de telle sorte qu'il est possible de rendre compte des progrès accomplis ou des zones à risque. L'évolution des résultats par rapport à ces objectifs ultimes, l'analyse des ressources disponibles et l'évaluation du rendement de divers moyens possibles, tel le nombre de médecins ou de lits d'hôpitaux, ou de diverses approches préventives permettent de faire les meilleurs choix en ce qui a trait aux ressources à développer en vue d'atteindre les objectifs ultimes.

Ce sont ces objectifs ultimes dont un ministère doit toujours avoir une vision claire et pour lesquels il doit disposer de mesures quantitatives constamment mises à jour.

Cette définition des objectifs ultimes et intermédiaires peut et doit être réalisée par chaque ministère et organisme public. Par exemple, dans le domaine de l'éducation, les pourcentages de la population détenant un diplôme d'études secondaires, collégiales ou universitaires peuvent servir de mesure pour établir les objectifs ultimes. L'évolution des résultats par rapport à ces objectifs ultimes peut, par la suite, servir à procéder aux choix entre les moyens ou les objectifs intermédiaires les plus appropriés pour une période donnée.

Les mécanismes d'interface entre le politique et l'administratif

Le fait que les rôles du politique et de l'administratif à l'intérieur d'un ministère ou du gouvernement soient différents et qu'ils ne doivent pas être confondus, n'empêche pas, et même exige, qu'une collaboration étroite et fonctionnelle s'instaure entre les deux.

Il n'y a pas de recettes absolues concernant ces mécanismes de coordination et d'interface. Ils doivent plutôt s'ajuster harmonieusement et fonctionnellement à la nature et au fonctionnement du ministère ou de l'organisme et tenir compte de la personnalité et de la façon de travailler des principaux intéressés.

Cela étant dit, des modalités d'échanges régulières et systématiques entre le sous-ministre, le ministre et le chef de cabinet de ce dernier sont absolument nécessaires. De plus, la transparence et la confiance mutuelle dans le cadre de ces échanges constituent des ingrédients essentiels.

Aux autres niveaux du fonctionnement d'un ministère, divers mécanismes, adaptés à la vocation du ministère et aux circonstances, doivent également être prévus. Je me contenterai de donner ici trois exemples qui me semblent particulièrement stratégiques et qui donnent une bonne idée du type de collaboration à instaurer sur une base systématique.

D'abord, au plus haut niveau de l'administration d'un ministère, la présence du chef de cabinet du ministre aux délibérations du BSM m'apparaît essentielle. Le but de cette présence n'est évidemment pas de soumettre les recommandations du BSM à ce qui pourrait être perçu comme les « diktats » du ministre. Cette présence a plutôt pour but de sensibiliser à l'avance le chef de cabinet et, par son intermédiaire, le ministre, aux diverses dimensions des dossiers et ainsi l'aider à en dégager toutes les implications. Par ailleurs, cela permet aux membres du BSM d'avoir un aperçu des préoccupations politiques du cabinet et du ministre et d'en tenir compte dans la mesure du possible.

Le deuxième exemple d'une collaboration particulièrement importante est celle entre le service des communications du ministère et les attachés de presse des ministres. Souvent, faute de collaboration entre ces deux entités, la méfiance et même des relations conflictuelles se développent entre les deux, compte tenu du caractère hautement stratégique de ce type d'activité. Il importe donc de bien établir que les rôles de l'un et de l'autre sont différents, ce qui n'empêche pas qu'une étroite collaboration puisse et même doive s'instaurer entre eux. Par exemple, les services de communication des ministères sont en général bien pourvus en personnel professionnel et peuvent donc offrir un soutien technique utile au personnel du cabinet. Mais, plus fondamentalement, cette collaboration soutenue doit viser à ce que soit bien compris et respecté ce qui constitue le domaine de communication propre à l'administration, comme les modalités d'accès aux divers programmes, et ce qui constitue le domaine réservé aux cabinets politiques, comme les annonces touchant de nouvelles réalisations.

Le troisième exemple touche la participation des membres du cabinet ministériel à l'élaboration des grands dossiers. Il s'agit ici d'une participation aux séances de travail des groupes techniques chargés de la préparation des dossiers importants à l'adresse du BSM et ultimement du ministre. Encore ici, cette présence ne vise pas à soumettre les orien-

tations des groupes de travail du ministère aux attentes du cabinet, mais plutôt de permettre aux membres du cabinet concernés par les dossiers étudiés de mieux saisir l'ensemble des composantes. Par ailleurs, cette collaboration permet de sensibiliser le personnel du ministère aux préoccupations politiques dont il serait important de tenir compte pour le succès éventuel du projet.

LES QUALITÉS DU DÉCIDEUR

Bien des choses ont été écrites concernant les qualités requises pour être un bon décideur et les mécanismes de prise de décision. Ce que l'on peut en conclure, c'est qu'il n'existe pas de modèle unique et idéal définissant le bon décideur ou le meilleur mécanisme de prise de décision. Toutefois, certaines qualités m'ont toujours semblé particulièrement importantes chez un décideur, en particulier dans le contexte de la fonction publique. Je rappellerai ici trois d'entre elles.

La capacité d'écoute et de synthèse

La capacité d'écoute implique l'ouverture d'esprit et le désir de bien comprendre ce que tous ont à dire. L'esprit de synthèse permet de reconnaître les aspects essentiels des divers points de vue, de les agencer et de les intégrer en vue d'une décision cohérente et fonctionnelle. Ces qualités doivent permettre d'en arriver à une formulation de la décision et de son fondement où chacun a la nette impression que son point de vue a été compris même s'il n'a pu être retenu. La qualité de cette écoute et de cette capacité de synthèse et d'explication peut se mesurer par le niveau d'adhésion qu'elle suscite chez tous ceux qui seront appelés à mettre en œuvre la décision.

La connaissance de soi-même

Cette qualité est en fait un préalable à la capacité d'écoute et de synthèse. Bien se connaître soi-même, connaître ses forces et ses faiblesses, les accepter et se sentir à l'aise avec cette réalité sont des fondements importants pour une véritable ouverture d'esprit aux idées des autres et pour établir une réelle crédibilité. En retour, cette crédibilité est un des fondements essentiels du véritable leadership.

La capacité de dégager l'essentiel

Compte tenu du nombre considérable de facteurs qui ont une incidence sur les décisions gouvernementales importantes, l'incapacité d'en dégager les éléments les plus déterminants est souvent la cause de l'incapacité à décider. Par ailleurs, il faut reconnaître que l'impossibilité de prendre en compte la totalité des facteurs en cause fait en sorte qu'une décision gouvernementale importante comporte généralement des éléments de risque et ne peut se comparer à une solution mathématique infaillible. Il importe donc de bien identifier les éléments et facteurs les plus significatifs pour minimiser le plus possible les risques encourus.

CONCLUSION

De ce survol du rôle de la fonction publique dans la prise de décision politique se dégagent les trois qualités fondamentales que doit posséder la fonction publique, soit : la loyauté, l'intégrité et la compétence.

La loyauté de la fonction publique envers l'État, ou le pouvoir politique légalement constitué, est indispensable pour que s'exerce et se traduise concrètement, dans les gestes et les programmes gouvernementaux, le mandat confié par les citoyens à ceux qu'ils ont élus.

L'intégrité de la fonction publique est essentielle pour assurer que le patrimoine collectif et les ressources publiques, dont elle est en quelque sorte fiduciaire, soient utilisés intégralement en fonction du bien commun et du développement collectif dans le cadre des orientations émanant des institutions démocratiques.

La compétence de la fonction publique est essentielle pour garantir aux élus un éclairage rigoureux dans les domaines de compétence relevant de la fonction publique lors de la prise de décisions et pour assurer une mise en œuvre efficace et efficiente des décisions.

CHAPITRE



L'à-propos des structures organisationnelles au-delà de l'organigramme

Questionnements des structures organisationnelles à l'ère de la gestion par les résultats

BACHIR MAZOUZ
MARCEL J. B. TARDIF

Sans l'homme, l'univers n'est qu'un continuum sans structure.
Albert JACQUARD

Si les structures ne sont pas l'organisation, l'organisation demeure un milieu structuré quoi qu'il advienne. Si elle se dote de structures d'organisation, à la suite de décisions de configuration de son espace intérieur, c'est pour mieux répartir les tâches, allouer les ressources, définir les rôles et responsabilités, assurer la fluidité des informations et coordonner son activité. Les *configurations structurelles* sont variées, comme le démontrera la première partie de ce chapitre, et l'approche à la gestion des structures peut être plus complexe encore comme l'établira la deuxième partie du texte. Ce qui comptera le plus, en tout état de cause, ce n'est pas que l'organisation, comme entité, suive la cohue dans l'adoption d'une configuration structurelle « miracle », mais qu'elle adopte une structure de fonctionnement qui colle à sa *réalité*, soit l'état de sa *mission*, de la *vision* qui y domine, du niveau de ses *ressources,* des *cibles de résultats* qu'elle se fixe, de sa *performance* antérieure et de sa condition d'*environnement* externe. Et si ces cinq principaux paramètres des structures de l'organisation semblent répéter ceux d'organisations comparables, voire concurrentes, force est de constater, sur un plan empirique, que chaque organisation a sa propre réalité, interne et externe. Outre les espaces et temps de l'organisation, les clientèles, services et prestataires ne seront pas les mêmes. Dès lors, comme le soutient Danny Miller (1996a), la notion de *configuration des structures* aide à comprendre pourquoi l'application des cinq paramètres énoncés ci-dessus variera dans le contexte de réalisation des mandats de travail qui sont impartis aux acteurs de l'organisation. Et si l'organisation ne disposait pas de structures formalisées, comme un organigramme, il demeure que les actions qu'elle pose et les résultats qu'elle obtient donneront lieu, après analyse de ses activités, à des interprétations diverses dans l'accomplissement du travail rendu. Par les questionnements auxquels les acteurs de l'organisation se livrent à propos du « qui fait quoi, comment, avec qui et combien il lui faudrait de temps et d'argent pour le faire », c'est la *structure de l'organisation* qui

se cristallise dans les têtes (Hafsi, 1995) et se formalise par les organigrammes. Après tout, il faut reconnaître que ces questionnements sont sous-jacents à des facteurs relevant de la prise de décisions, la répartition des rôles et des responsabilités, les flux de communication, l'allocation des ressources et les mécanismes de coordination mis à contribution par l'organisation dans le cadre de la réalisation de sa *finalité*.

Pour situer les *structures* dans leur contexte d'application qui est l'organisation (comme entité), il convient d'abord de préciser qu'elles se dessinent, se gèrent et se remodèlent suivant les besoins de cette dernière, qui n'est au demeurant qu'un système de variables mutuellement dépendantes (Scott, 1963), qui les contient, les explique et les adopte afin de s'acquitter au mieux de sa *finalité*. Dans ce chapitre, nous nous pencherons sur l'Administration publique, comprise comme une institution large, incluant ministères, agences, régies et sociétés d'État, dont l'objet est de produire un bien ou de rendre un service à sa communauté d'implantation. Nous nous en tiendrons aux aspects configurationnels des structures d'organisation nées de l'approche bureaucratique de l'organisation. Après avoir présenté les configurations les plus courantes de l'organisation, nous attirerons l'attention du lecteur sur les questionnements relatifs à la gestion des structures face à l'ère postbureaucratique, dominée par une approche par les résultats (*Results-Based Management View*). Nous nous interrogerons sur la pertinence des formes de structures qui servent à situer l'acteur et l'action face aux rôles assumés et aux résultats obtenus dans une organisation, plutôt que de servir à la fabrication de hiérarchie dans l'organisation postbureaucratique (Livian, 1998). On pourra ainsi voir que les structures de l'organisation sont des instruments qui peuvent donner prise dans l'organisation publique à une gestion coordonnée des ressources (humaines, financières, informationnelles et matérielles), en vue de l'atteinte de la *finalité* que restitue son énoncé de mission. Vue sous cet angle, la *structure* organisationnelle publique, que l'on traduit le plus souvent par un organigramme, n'est plus une simple superposition hiérarchique de responsabilités et de postes de travail comme le voulait l'approche bureaucratique, mais un instrument d'action complexe quoique possiblement efficace et efficient entre les mains de gestionnaires par résultats ; formés, disposés et capables de répondre aux attentes de la population en termes de services adaptés à sa condition.

RAPPEL DE QUELQUES NOTIONS ET TYPES DE STRUCTURES D'ORGANISATION

Si de nos jours il est encore concevable de voir des autorités ministérielles, ou autres instances situées au sommet de l'État, procéder à la création d'organisation dont la *mission* est plus ou moins définie avec la précision que suppose un acte institutionnel fondateur du genre, il est quasiment impossible de trouver un cas où la *structure* n'ait été édictée avec une précision étonnante, de haut en bas, en termes de composition, de prérogatives et de responsabilités. En principe, une organisation « arrive au monde » avec *une raison d'être* qui devrait guider la prise de décisions et éclairer les acteurs quant à ce qu'elle est et pourquoi elle devrait exister. Il revient aux acteurs de trouver avant, dans et par l'action, comment ils doivent aborder le travail pour mieux s'acquitter des mandats que l'organisation leur a confiés. Ce qui suppose, au-delà d'un simple entendement de coïncidence, que des discussions auront eu lieu en son sein quant à la *configuration* de ses modes de fonctionnement. Et on entend par *configuration,* un design, une distribution ou un déploiement de ses composantes physiques, humaines et autres en vue de la coordination de son activité productive.

Depuis cinquante ans, de nombreux auteurs se sont mis en frais d'analyser, de composer, voire de recommander quelques formes structurelles mieux adaptées, les unes que les autres, aux contextes concurrentiels des organisations. Ce qui laisse supposer que toutes les formes de structures ne sont pas idéales et qu'il faut tenir compte, lors du design structurel, de variables de contexte comme l'état du marché, l'âge, la taille, la technologie. Au-delà de telles considérations, la spécificité du domaine d'activité de l'organisation comptera éminemment, et, à ce chapitre, l'organisation publique – bien qu'animée par un esprit bureaucratique prônant les vertus de la standardisation des procédures, la spécialisation des tâches et la centralisation du contrôle et de la décision – s'est rendue à l'évidence de ne pouvoir trouver son compte dans des structures types édictées par des énoncés de lois et de règlements administratifs de type *One-Size-Fits-All*. Au fil des années de réformes administratives, chercheurs, praticiens et autorités publiques ont fini par admettre que pour être plus efficaces et efficients la pertinence des choix relatifs aux configurations structurelles doit être examinée en référence aux cibles de résultats

(Mazouz et Tremblay, 2006) et à la performance de chaque organisation publique (Mazouz et Tardif, 2006 ; Côté et Mazouz, 2005). Ainsi, il est important que l'on s'interroge sur les variables permettant de cerner la réalité, interne et externe, de l'organisation et d'adapter sa *structure* à cette même réalité. D'où la pertinence de la notion de configuration structurelle.

Sans faire l'inventaire exhaustif de toutes les formes de structures possibles, non plus que de toutes les considérations qu'elles supposent, nous passerons en revue quelques configurations pour que le lecteur puisse saisir les logiques à la base des méthodes de structuration formelle des organisations.

Les auteurs s'entendent généralement pour établir les configurations formelles de l'organisation (Miller, 1996a). Certains textes en présenteront plus, d'autres moins, mais pour la plupart, cela se résumera à cinq configurations largement utilisées. On parlera le plus souvent de la *structure simple*, de la *bureaucratie mécaniste*, de la *bureaucratie professionnelle*, de la *structure divisionnelle* et de la *structure ad hoc*[1].

Pour saisir la notion de structures de l'organisation, Mintzberg décortique celles-ci en leurs principales composantes de gestion. On décompte cinq regroupements de fonctions, qui incluent tous les acteurs internes dans l'accomplissement de l'activité de l'organisation. Il s'agit du *sommet stratégique*, de la *ligne hiérarchique*, du *centre opérationnel*, de la *technostructure* et du *support logistique*. Le *sommet stratégique* comprend le conseil d'administration, le président-directeur général, les hauts dirigeants et leurs comités d'étude. La *ligne hiérarchique* inclut les vice-présidents opérationnels, les directeurs d'établissement ou de services et les responsables régionaux de territoire. Le *centre opérationnel* englobe les professionnels, les techniciens et le personnel de soutien de même que les réceptionnistes et les expéditeurs. La *superstructure* se compose des planificateurs, contrôleurs et comptables, responsables des méthodes et

---

1. Nous nous appuyons principalement, mais non exclusivement, sur l'ouvrage de Henry Mintzberg (1994). *Structures et dynamique des organisations*, Paris, Les Éditions d'Organisation, pour ce passage. Le lecteur qui voudra porter un regard plus large sur les écrits d'auteurs marquants à cet égard consultera également Derek S. Pugh et David J. Hickson (1996). *Writers on Organizations : An Invaluable Introduction to the Ideas of Leading Authorities on Management*, 5e édition, Londres, Penguin Business.

procédures et normalisateurs de systèmes. Le *support logistique* se limite, lui, aux conseillers en tout genre, juristes, relationnistes et chercheurs. Suivant la nature des mandats, l'une ou plusieurs de ces composantes structurelles de l'organisation sont amenées à interagir avec une ou plusieurs autres composantes internes aux fins d'exécution du travail. Le mode de fonctionnement de l'organisation dicte l'interaction entre ces composantes et, ce faisant, constitue un facteur de configuration structurelle effectif de l'organisation. Il importe donc de connaître ces composantes et, plus encore, de les situer dans leurs perspectives d'évolution, si l'on veut juger de la pertinence d'un choix de structures adaptées à une organisation donnée.

Au cœur des structures, nous trouvons des notions relatives à l'ajustement mutuel, à l'identification des tâches, à la supervision des activités, à la standardisation des qualifications des acteurs en milieu de travail. De même, la notion de structure fait référence à la dynamique de prise de décisions, à la dévolution du pouvoir de décisions dans l'organisation[2], voire aux mécanismes de contrôle et de coordination et aux flux de communication dans l'organisation. Les chercheurs en gestion et les théoriciens de l'organisation s'y réfèrent pour mieux comprendre ce que veulent dire la spécialisation du travail, la formalisation des comportements, la socialisation et la décentralisation comme principes de gestion du lieu de travail. Ce sont là des éléments de conception de la tâche à la base même de l'énoncé de configuration structurelle de l'organisation. Par ailleurs, il est des facteurs de contingence, d'ajustement aux contextes externe et interne, qui présentent un intérêt certain pour qui veut comprendre les raisons derrière les configurations structurelles dites appropriées à certains types d'organisation. On parle alors d'âge, de taille, de système technique, de technologies, de stabilité ou d'instabilité de l'environnement (externe), voire de complexité, de diversité ou d'hostilité de cet environnement à l'endroit de l'organisation visée. Finalement, concernant la stratégie de positionnement de l'organisation sur son marché, laquelle a d'autant plus d'importance face à la structuration du milieu de travail qu'elle commande son adoption et par la suite son

2. *Cf.* Henry Mintzberg (2003). *Le pouvoir dans les organisations*, Paris, Éditions d'Organisation.

adaptation, le lecteur trouvera dans les travaux précurseurs de Alfred D. Chandler (1989) et de Danny Miller (1996b) d'excellents éclairages sur la question[3].

Précisons d'abord que chacune des configurations structurelles abordées ci-dessous pourrait être considérée comme une structure parfaite, ce que Weber considérait comme un *type idéal*, alors qu'aucune organisation ne répond réellement à une situation d'état parfait. Ce qui veut dire que, malgré les paramètres retenus pour décrire les configurations structurelles, il se trouvera toujours quelques facteurs qui, dans un cas précis d'organisation, ne collera pas à la totalité de cette description. Il faut donc comprendre que ce sont les états qui résultent des interactions qui feront la différence, en ce que le poids des variables relatives à la réalité d'une organisation donnée devrait tendre à révéler le design et la spécificité de sa structure.

La structure simple

S'agissant du contrôle et de la coordination des activités de l'organisation, la **structure simple** est caractérisée par une supervision directe, depuis le sommet stratégique de l'organisation. Le pouvoir est exercé par le plus haut dirigeant en poste, qui décide de tout ce que fait l'organisation, à commencer par ses modes de division du travail et de distribution des mandats. On a donc là un mode de fonctionnement centralisé à l'extrême. Cependant, la structure est dite *organique*, en ce qu'elle permet des ajustements rapides aux conditions de sa demande, justement parce que les décisions n'ont pas à transiter à divers niveaux de consultation dans l'organisation. D'ordinaire, cette forme de structure se retrouve dans des organisations jeunes, de petite taille, à système technique peu complexe. L'environnement externe, le marché, est souvent turbulent, ce qui impose des revirements et donc des prises de décisions rapides dans le mode de réponse à la demande de la part de l'organisation. L'environnement est perçu comme hostile, quand la clientèle reçoit mal l'offre que lui fait l'organisation. La direction de l'organisation n'est aucunement collégiale dans une configuration structurelle simple. Et puisque la complexité des

3. *Cf.* Richard P. Rumelt, Dan E. Schendel et David J. Teece (1995). *Fundamental Issues in Strategy*, Cambridge, Mass., Harvard Business School Press.

techniques et la variabilité de la demande évoluent de plus en plus vite, cette forme de configuration de l'organisation tend à disparaître, parce que jugée trop risquée. Dans la sphère publique, une seule personne ne peut aujourd'hui prétendre au savoir universel, et les décisions les mieux fondées sont souvent celles qui puisent à même le génie et l'expérience du plus grand nombre de membres dans l'organisation.

Dans la *structure simple*, la technostructure est inexistante. Les normes comptent moins que la rapidité de la décision, de l'exécution de la tâche et de la livraison du service. La division du travail est peu formalisée dans ce genre d'organisation, tous les acteurs étant susceptibles d'accomplir des tâches que d'autres auront à assumer avant, pendant ou après. La centralisation du pouvoir de décisions, entre les mains d'une seule personne, confère un avantage de temps dans le processus d'autorisation, si tant est que cette personne soit ubiquiste. Par contre, cela pose des problèmes de respect de délai, de goulots d'étranglement et de gestion du changement, dès lors qu'elle est absente, non accessible aux autres membres de l'organisation.

La bureaucratie mécaniste

À une **bureaucratie mécaniste** correspond une configuration structurelle caractérisée par un degré élevé de standardisation des tâches. Les procédés de travail sont très automatisés par les règles, normes et directives. Tout ou presque est consigné dans des manuels de procédures et imputé à travers des nomenclatures de postes de travail. Aucune marge de manœuvre n'est laissée aux employés, le travail devant s'accomplir comme cela a été prévu. Cette organisation est le domaine privilégié de la technostructure. Tout est calibré, quantifié, pesé, évalué, soumis au principe de la balance. Les comportements sont hautement formalisés, les tâches sont dépecées verticalement, horizontalement et transversalement. Les unités de travail sont découpées, regroupées et décomposées suivant la séquence prévue du déroulement des mandats. Le pouvoir de décision est centralisé, et les contrôles sont plus ou moins fréquents, mais jamais complètement absents. La planification est omniprésente, la supervision rapprochée et l'évaluation constante. Une configuration structurelle du genre est spécifique à des organisations âgées, de grande taille, à système technique peu évolué et à technologie non complexe. L'environnement externe est stable, ce qui permet d'effectuer le travail

dans la quiétude des règles et des normes établies. Dans l'Administration publique, on rencontre fréquemment cette forme d'organisation du travail et, par conséquent, ce type de structure d'organisation. Dans les années qui ont suivi les trente glorieuses, ce type de structure a eu tendance à être remplacé, dans le secteur privé du moins, par une *structure divisionnelle*, afin qu'une plus grande souplesse dans la gestion des affaires rende possible l'adaptation de l'organisation à des conditions environnementales plus turbulentes et des évolutions technologiques et comportementales plus déstabilisantes.

Max Weber aura été le premier à préconiser l'adoption d'un mode standardisé de structure de l'organisation. Mais ce n'est pas la standardisation des structures qui lui faisait dire qu'il y avait là un modèle « idéal » de fonctionnement de l'organisation, mais bien les économies que supposaient la division du travail, la coordination de l'activité et le regroupement des facteurs de production dans un même lieu d'ordonnancement. Dans la *structure bureaucratique mécaniste*, le *centre des opérations* prévaut et la *technostructure* suit. Les recherches effectuées sur les structures démontrent que les opérations, et partant les tâches, sont routinières et généralement très spécialisées, à telle enseigne qu'un employé ne peut accomplir la tâche d'un autre. Le personnel est peu préparé à la polyvalence, les professionnels étant très largement minoritaires quand il y en a. Le pouvoir de décisions est centralisé, et les unités de travail sont étroitement supervisées. Les communications sont peu fréquentes, puisque tout est codifié à l'avance. Les transferts de connaissances sont rarissimes. Les conflits sont fréquents, le taux d'absentéisme élevé, les griefs nombreux et les grèves souvent imparables. Parce que ces structures conviennent à des organisations qui évoluent dans des environnements stables, elles sont peu propices au développement de nouvelles techniques de gestion des affaires, et la qualité de leur réponse à la demande en souffre à moyen terme. C'est l'autoritarisme et la tyrannie de la production, l'organisation taylorienne par excellence.

La bureaucratie professionnelle

À une **bureaucratie professionnelle** correspond une *structure* misant sur la spécialisation du travail et l'envergure des savoirs démontrés et des compétences acquises permettant sinon des rotations de poste tout

au moins d'établir des ponts entre leurs titulaires dans l'exécution de leurs mandats. L'exercice des rôles et des fonctions se fait par référence aux qualifications standardisées relatives aux postes de travail. La multidisciplinarité y est d'autant plus aisée que, lors de la conception de ce type de structure, on accorde un intérêt évident à la coordination des activités générées par les professionnels qui y œuvrent. La décentralisation est plus qu'une nécessité, et le pouvoir de décisions revient aux opérateurs eux-mêmes, ces mêmes professionnels. C'est donc le *centre opérationnel* qui domine dans cette configuration structurelle. De manière générale, une *bureaucratie professionnelle* œuvre dans un environnement complexe, mais stable. L'exécution des tâches exige des connaissances pointues que l'on ne retrouve pas dans l'environnement externe de l'organisation, le remplacement simple des compétences et, surtout, la possibilité de substituer l'offre des services. Le système technique n'est pas compliqué, et les technologies sont maîtrisées par les professionnels de l'organisation, Quant aux règles, normes et conditions d'exercice des professions représentées au sein de l'organisation, elles tombent toutes sous le coup, non pas de la *technostructure* de l'organisation, mais bien des ordres professionnels désignés au terme des lois d'application pour régir leur pratique. La normalisation n'est donc pas le lot de l'organisation, ce qui laisse la marge de manœuvre nécessaire à ses professionnels pour assurer la pleine maîtrise de leurs actes.

Alors que la *bureaucratie mécaniste* pouvait être appliquée aux Ford, GM et Toyota de ce monde, la *bureaucratie professionnelle* le sera aux hôpitaux, universités et cabinets d'experts-conseils. C'est essentiellement sur des mécanismes de coordination et de gestion des flux informationnels que les dirigeants de l'organisation pourront s'appuyer pour configurer une structure organisationnelle qui favorise l'exécution de tâches à forte teneur en expertises et savoirs divers. Les qualifications professionnelles étant standardisées, il revient aux professionnels de décider de leurs méthodes de travail, en conformité avec les règles de leur art. Les flux de communications sont fréquents entre eux, puisque leurs mandats supposent, le plus souvent, que plusieurs aient à intervenir sur de mêmes questions, dossiers, sujets (clients)… d'où l'existence de plusieurs comités de travail. Et bien que le *centre opérationnel* soit dominant, les opérateurs,

que sont les *professionnels*, ont des liens fréquents avec le *support logistique* pour des conseils et surtout l'accès aux équipes de chercheurs que compte l'organisation.

La structure divisionnelle

La **structure divisionnelle** convient à des organisations qui éprouvent le besoin d'accorder un degré d'autonomie de fonctionnement à une ou plusieurs des unités qui les composent. La *structure divisionnelle* s'impose, quand à l'origine, comme dans le cas d'une fusion d'opérations, l'organisation devient poussive et qu'elle compte un trop grand nombre de domaines d'activités différentes pour donner lieu à une gestion efficiente de l'activité globale. La standardisation des résultats prédomine, en ce que les divisions de l'organisation sont toutes soumises à des objectifs de rendement annuel, voire trimestriel ou mensuel. Ce ne sont plus les qualifications professionnelles ou les techniques de travail qui sont normées, mais les cibles de résultat qui sont prédéterminées (objectifs). La *ligne hiérarchique* est plus importante que les autres composantes de l'organisation, sauf bien sûr en ce qui a trait au *sommet stratégique* qui, indubitablement, déterminera les grands enjeux et les critères de choix des investissements. Le pouvoir est décentralisé, puisque l'autonomie de gestion des divisions, pour assurer le rendement attendu, exige que l'organisation décide de ses stratégies et de ses structures d'offre. Les marchés peuvent être diversifiés dans l'assiette globale de l'organisation, mais chaque division vouera généralement ses énergies à un seul domaine d'activité.

C'est une forme de *structure* gigogne, en ce sens qu'elle est conçue comme un système qui englobe l'organisation dans une ou plusieurs de ses unités. Une *configuration structurelle par divisions (divisionnelle)* permet non seulement la spécialisation de l'activité, mais elle autorise l'autonomie de chaque division dans la cadre de la réalisation des objectifs qui lui ont été assignés par l'organisation et à l'égard de son mode de fonctionnement. Cette autonomie est propice à une gestion plus conséquente de son champ d'activité propre et plus conforme à l'objectif d'amélioration de la performance. L'accent est mis sur la coordination des activités par les résultats d'exploitation, la décision stratégique étant

très centralisée; les décisions opérationnelles sont laissées entre les mains d'acteurs plus immédiatement impliqués dans leur domaine de compétences, donc ayant la maîtrise de l'activité.

La structure *ad hoc*

Plutôt rare, cette forme de structure offre l'avantage, et le désavantage, de la flexibilité extrême. Il s'agit d'une structure où domineront parallèlement le *centre opérationnel* et le *support logistique*, comme dans un cabinet d'avocats où la demande, pour être traitée plus soigneusement, exigera qu'il y ait autant de recherchistes que de plaideurs. L'accent est mis sur la coordination administrative qui peut s'y exercer, à des fins de maîtrise des dépenses, mais la coordination des actes y sera difficile. Cette structure est appropriée à des organisations œuvrant dans un environnement externe fort complexe, où les situations-clients ne sont jamais vraiment identiques, et souvent exigeantes, en termes de prestation de services et de degré de satisfaction. Le système technique est compliqué, puisque les méthodes de travail sont souvent uniques et non transposables d'un dossier à l'autre, d'un client à l'autre.

La ***structure ad hoc***, dont a traité Henry Mintzberg, n'a jamais été suffisamment définie, non plus que simplement illustrée par des cas d'analyse très précis. Disons qu'elle a la forme d'une superposition de structures simples. En d'autres mots, si l'on posait deux structures simples l'une sur l'autre, et que l'inférieure relevait de la supérieure, sans qu'il y ait de divisionnalisation formelle dans l'organisation d'ensemble, on aurait peut-être là une *structure ad hoc*. L'utilité de cette forme de structure serait vraisemblablement de répondre à une situation unique de marché.

LES STRUCTURES ORGANISATIONNELLES COMME OUTILS DE GESTION

Les *structures,* non plus comme des matérialités mais comme des schèmes d'action, correspondent davantage à des modèles mentaux de représentation de l'activité dans l'organisation productive qu'à des organigrammes publiés dans les documents statutaires de l'organisation (Hafsi, 1995). Les structures ne sont pas toutes faites de postes, de niveaux hiérar-

chiques, de prérogatives et de tâches. Elles sont aussi mentales et, à ce titre, peuvent être cernées à partir des conceptions que s'en font les acteurs et qui conditionnent leurs comportements dans l'organisation. Or, dans la sphère publique où les organisations ont été considérées sous l'angle du *One-Size-Fits-All*, codée et normée, la gestion des structures se résumerait à l'élaboration et à la publication des organigrammes pour des fins très souvent institutionnelles. Rigidité des procédures, lenteur des processus, multiplication des conflits, présomption d'inertie et, par-dessus tout, inefficacité et inefficience ont fini par remettre en cause les gestionnaires publics quant à leur gestion des structures organisationnelles. Avec l'avènement et l'institutionnalisation de la *gestion par résultats*, comme cadre de gestion de l'action publique, différentes approches commencent à prévaloir à l'égard du design, de la configuration et de l'animation des structures organisationnelles. Ce sur quoi nous voulons insister ci-après, c'est sur le fait que les structures, souvent surmatérialisées par les représentations graphiques, sont en fait dans la tête des membres de l'organisation.

Pendant longtemps, dans la sphère publique, la gestion des structures résultera d'une conception mécanique applicable en toutes circonstances, suivant un canevas qui ne laisse place à aucune marge de manœuvre quant à l'adaptation aux situations particulières de l'organisation. On peut l'imaginer flexible, mais toujours entendue comme procédé technique d'affichage des postes, niveaux et fonctions compris dans l'organisation. L'organigramme sert alors de support de présentation, sinon d'explication, des rapports de niveaux, voire des interactions entre les acteurs, dans le corps de l'organisation. On dessine des boîtes, des cases, qu'on relie avec des flèches et qu'on décante par niveaux verticaux ou horizontaux. L'organisation, qui pour certains n'est pas une structure mais un système (Ballé, 1996), n'en retient pas moins l'allure d'une toile d'araignée. Et lorsque l'organigramme s'étale sur des pans de murs entiers, alors la confusion risque de surgir ; et si tout est clair, on sait que tout ne sera pas gérable dans la facilité. Dans chaque boîte, on indique un nom, un titre ou une charge. Les flèches indiquent le sens des relations d'autorité, mais celui des rapports interpersonnels n'est pas pour autant illustré par cette représentation. Bref, on peut adopter un code couleurs pour identifier toutes sortes de choses ayant trait aux flux

informationnels, aux rapports d'autorité, aux mécanismes de contrôle, à l'allocation de ressources ou à l'exécution de tâches. Invariablement, l'organigramme, en ce qu'il représente un étalement à plat de l'organisation, indique des dépendances, des interdépendances, des interfaces, des variétés. Au total, l'organigramme schématise des parcours entre des membres, les uns au-dessus des autres, sans que l'on ne puisse apprécier la qualité des liens entretenus à travers ce coulis de relations. L'organigramme mécaniste n'est en rien l'organisation. Cette dernière est un réseau de relations entre preneurs à son activité et preneurs à ses biens et services (Nassimbeni, 1998).

L'organisation publique d'aujourd'hui, mais surtout celle de demain, se présente comme un réseau liant l'interne à l'externe. Elle se prolonge dans le temps et dans l'espace ; ce qui fait que sa représentation matérielle, à travers un organigramme si modélisé soit-il, omet sa dimension immatérielle, laquelle est non seulement incontournable mais constitue l'essence même de sa condition d'institution. Or, nul n'aura disposé de la vaste question des structures, parce qu'il aura savamment configuré une architecture de boîtes séquencées dans un certain ordre arrêté de rapports entre les détenteurs de postes au sein de l'organisation. Les structures ne sont pas uniquement des hiérarchies, qui, par le design qu'on en fait, étalent et raccordent des postes ou des personnes. La coordination des faits et gestes de l'organisation, par ailleurs difficilement *iconographiable*, doit permettre d'agir dans l'ordre qui favorisera les résultats attendus. Cela tient non pas de la représentation physique des structures organisationnelles, mais du régime de gestion des affaires et des intérêts de l'organisation. Étant donné qu'une structure suppose une frontière entre des facteurs et des points d'ancrage aux actions, elle n'est pas qu'un processus qui donne une cadence et une direction à l'activité. Le *Star Model* de Galbraith (2002) lie entre eux les stratégies, les structures, les processus, les reconnaissances et les personnes, comme modèle de gestion de l'espace-temps de l'organisation. Or il se présente sous forme d'un graphique. Pourtant, il n'est en rien un organigramme, du moins au sens conventionnel du terme. C'est une constellation qui renvoie à une configuration des principales composantes du fonctionnement de l'organisation type.

En outre, nombre de gestionnaires voient dans l'organigramme l'instrument capable de formuler, de contenir et d'orienter l'action dans l'organisation. Ils l'accompagneront de données de spécialisation (postes), de contenu (tâches), de pouvoir (liens) et de contenance (limites et frontières). Ils s'ingénieront à fixer sur ses pages des lignes, flèches et points d'interdépendance liés à la tâche, au flux de travail ou aux relations sociales susceptibles d'intervenir entre les acteurs ainsi pointés (Nassimbeni, 1998). Mais il demeure que les ajustements entre les acteurs et leurs fonctions iront toujours au gré des circonstances des mandats exécutés. Personne ne répond à la demande-client un organigramme à la main. Les décisions d'agir se modulent à raison des impératifs du moment. C'est pourquoi, comme nous le préciserons plus loin, les prescriptions figées que suggère l'organigramme, quant à l'exécution de la tâche, ne se vérifient jamais après le fait. Au mieux, elles sont partiellement respectées dans leur intention, au pire, elles sont totalement ignorées dans leur application. L'action, qui n'est pas l'effet d'un quelconque organigramme, découle de la volonté des acteurs et dicte une configuration structurelle plus proche de la réalité de l'organisation. Ce qui mène à dire que les véritables structures sont celles qu'intériorisent les acteurs, ces cartes mentales qui orientent leur action parce qu'elles s'appuient sur le vécu des personnes et l'intelligence des situations qu'ils vivent à travers l'organisation.

Structures organisationnelles et stratégies d'offre

L'objectif courant de l'action n'est pas tant de prévoir pour prétendre avoir accès à l'avenir, voire de le maîtriser ; c'est de donner un sens à l'organisation (Weick, 2001). Or, la gestion de la signification (Pfeffer, 1981 ; Pondy et Mitroff, 1979 ; Schein, 1985) importe plus encore que celle des structures matérielles de l'organisation, parce que ces dernières dépendent invariablement de la gestion de la signification. Et ce, d'autant plus que l'organisation, qui est une caractérisation d'un projet donné, n'est pas le mouvement que suppose son action, mais bien le résultat de ses accomplissements. S'il y a lieu de restructurer l'organisation, ce n'est pas tant sa mécanique de composition que les idées de ses acteurs qu'il faudrait questionner. Et parce que la réalité de l'organisation est dynamique, il s'agira moins de fixer cette réalité, par des organigrammes,

que de gérer, dans la perspective d'une stimulation des capacités et des compétences de ses acteurs, les potentialités qu'offre sa structure d'organisation. Les structures matérialisées peuvent expliquer des choses, mais elles ne réalisent pas grand-chose. L'organisation souffrira d'une critique sévère à son endroit, si elle compte prouver son utilité par le schéma plutôt que par les résultats obtenus par ses membres dans l'exercice de leurs fonctions.

Les théoriciens de la contingence, tels que Woodward (1958), Perrow (1972), Burns et Stalker (1963), ont mis l'accent sur l'adaptation des structures en fonction des variables liées à la taille, la technologie et le degré d'incertitude du marché, alors que les théoriciens de l'environnement concurrentiel comme Chandler (1989) et Porter (1990) se sont intéressés aux liens à établir entre les stratégies et les structures de fonctionnement, pour fonder leurs argumentaires en matière de structuration. Ainsi, les tenants de la contingence ont-ils conclu que des facteurs pondéraux différents influent plus ou moins lourdement, selon la conjoncture et selon le domaine d'activité, sur les structures de l'organisation. Quant aux tenants de l'environnement concurrentiel, ils auront conclu que, comme les stratégies d'offre de l'organisation sont décidées selon les conditions courantes ou futures du marché, les structures d'offre doivent suivre ses options stratégiques (Chandler, 1989).

Dans le secteur privé, tout cela peut se défendre en termes de design organisationnel, même si d'autres auteurs ont conclu que les structures précèdent les stratégies. En fait, les structures organisationnelles préalables aux stratégies sont plus susceptibles d'en limiter l'efficience. En fait, de telles structures peuvent contrecarrer l'action stratégique de l'organisation et entraver les projets issus d'un positionnement concurrentiel donné. Or, dans l'Administration publique, la stratégie corporative[4], soit celle qui dicte le créneau d'activité, l'ampleur de l'engagement et le temps d'offre de l'organisation, est souvent découplée de la structure de prestation du service. Les élus (politiques) décident de la nature des services à dispenser, sans vérifier si l'ajustement de la structure d'offre, que la recette annuelle dans l'Administration publique contraint, peut

4. À ne pas confondre avec la stratégie organisationnelle, laquelle identifie à la réponse administrative la demande effective.

suffire à la prestation que leurs engagements supposaient. Les stratégies d'offre et les structures de l'organisation se juxtaposent ni plus ni moins. L'appareil d'offre n'a pas toujours la capacité fonctionnelle de se retourner sur lui-même, pour donner suite aux engagements pris par les autorités politiques. Or ce sont ces engagements électoraux qui devraient être à la base de la stratégie corporative. Et la dissociation entre les affaires de l'Administration publique et les affaires du gouvernement ne se rejoignant pas, le découplage stratégie corporative / structures d'exécution du service s'inscrit en porte-à-faux par rapport à la notion de concordance de ce tandem imparable de l'organisation. Or les stratégies de l'État et les structures de l'organisation publique devraient se prolonger, dès lors que l'objectif de performance globale du gouvernement demeure le *bien commun*.

L'organisation n'est pas optimalisée dans sa gestion du seul fait de la distribution des tâches que reflètent les structures formalisées qu'elle adopte. Mais l'organisation est intégrée dans ses parties, à raison des structures mentales qui lui servent de rapporteur de charges, fonctions et responsabilités. En d'autres mots, les structures sont *le tout* et *les parties* de l'organisation, dans leur expression la plus simplifiée, quant il s'agit d'organigramme, et la plus signifiante, quant il s'agit d'idées qui concourent à l'accomplissement de la tâche par la facilitation des rapports entre les acteurs aux projets de l'organisation. C'est en établissant des liens entre les structures de l'organisation et les résultats de celle-ci que les cadres d'une gestion postbureaucratique, telle la gestion par résultats, proposent d'intégrer les interactions qui naissent en milieu de travail et contribuent à la réalisation des mandats. Ce qui commande une gestion holiste des affaires de l'organisation. Si nous pouvons voir dans les structures d'organisation une quelconque rationalisation des processus de travail, une ramification des canaux de communication, une optimalisation de l'allocation des ressources ou une hiérarchisation des responsabilités et prérogatives, nous ne pouvons y constater des résultats avant les faits. Et si les structures, surtout matérialisées, semblent formaliser l'encadrement du travail, elles ne spécialisent pas pour autant ceux qu'elles situent dans le corps d'exécution des tâches de l'organisation. Schumpeter (1935) affirme que l'innovation repose sur l'ensemble des actions mises en œuvre pour faire passer une idée sur le marché, comme il soutient que

l'inspiration constitue le moteur à l'engagement des acteurs pour faire passer leur tâche de projet à réalisation. Les structures, mentales cette fois, sont une incitation à entamer l'action proprement et profitablement en fonction de la mission de l'organisation. Et cette incitation sera d'autant plus forte qu'elle viendra d'une conviction profonde de ses acteurs que l'engagement face au travail gagne à être abordé dans l'interdépendance des tâches à assumer. L'appropriation des tâches ne découle pas de la défoliation des responsabilités, mais bien de l'attribution et de l'acceptation des charges inhérentes aux mandats que chacun accepte de traiter par l'interdépendance que suppose la structure de l'organisation. Cela impose des structures, sinon matérielles tout au moins conceptuelles, pour que l'organisation progresse vers sa *finalité*.

Plus les structures sont formalisées, plus elles induisent des rigidités dans l'organisation, quelque nouvelles qu'elles soient par ailleurs. Et plus les structures sont l'excuse d'une normalisation, d'une spécialisation à outrance, plus elles ossifient la dynamique de travail dans l'organisation. Cette dernière voit fléchir, voire s'arrêter, sa progression comme système économique performant ou instrument social de réponse à une mission donnée. Et puisque les structures valent ce que leur réservent ceux qui s'en servent, aussi bien leur donner la flexibilité requise pour un fonctionnement adapté au besoin de leur contexte.

Si la division du travail, qui n'est au demeurant qu'un découpage par postes et par niveaux de charges assumés, est l'acte premier de constitution de l'organisation, le second n'est autre que la coordination des tâches qu'elle remplit. Or, l'organisation n'est ni horizontale ni verticale, même si un organigramme la décompose en fonctions, mais transversale. L'économie du travail qui se pratique n'est pas automatiquement avantagée par des structures standardisées, mais le devient par des va-et-vient qu'autorisent des structures facilitantes entre les acteurs, ces preneurs aux décisions et aux projets de l'organisation. Le niveau de complexité de l'organisation publique ayant crû au gré de l'accélération des communications, de l'élévation du niveau des savoirs et de l'émancipation de la demande en biens et services, la flexibilité de son système de réponse à la demande légitime s'en trouve questionné. Or, l'appareil public n'est en rien à l'abri des remises en question au plan de l'efficacité et de l'efficience de son régime de services.

Si la gestion par résultats a pris l'avant-scène du discours en matière de gouvernance publique (Mazouz et Tardif, 2006), nulle réforme ne saurait lui réussir sans que ses stratégies et ses structures ne soient adaptées à sa condition propre (Mazouz et Tremblay, 2006). Ainsi, les structures d'organisation sont l'instrument de coordination de l'activité, donc le support à l'enclenchement de ses projets. En somme, la stratégie situe *in abstracto* l'action dans son contexte institutionnel, alors que les structures la placent *in concreto* dans son contexte de réalisation. Stratégies d'offre et structures d'organisation forment les tenants et les aboutissants d'un continuum dans l'organisation, qui comprend les idées, les actions, les acteurs et leurs décisions. L'atteinte des résultats comme l'amélioration de la performance ne vont pas sans cet ensemble coordonné d'interventions. Et si l'on veut dépasser la rengaine des structures de spécialisation, de division et de départementalisation du travail, pour enfin atteindre le système productif dans son entièreté, alors on s'appliquera à repenser son appréciation des structures de l'organisation par la flexibilité, la communication, la décision et la participation à tous égards. En effet, les structures hiérarchisées d'hier ne répondent plus aux impératifs d'adaptation de la demande changeante et exigeante d'aujourd'hui. Les emplois se prêtent sans doute à la rotation des tâches, mais ce sont l'intelligence et l'expérience des situations qui font des mandats les vrais annonciateurs des structures adoptées par l'organisation. Les ressources humaines, bien davantage que les ressources physiques à rentabiliser, donneront aux structures de l'organisation la dynamique adaptative requise par les institutions postbureaucratiques. Les compétences clés requises pour l'accomplissement réussi de la tâche sont déterminées par un impératif de travail plus rapide, plus économique et plus harmonieux. Une qualité supérieure dans le service rendu sera d'autant mieux libérée, dans le sens où en traite Crosby (1980), et ce, sans passer par une reconfiguration de la structure de l'organisation par organigramme interposé, que l'activité sera axée sur les clients plutôt que sur les postes, sur les échanges plutôt que sur les statuts, sur les engagements et la participation plutôt que sur les fonctions et les prérogatives.

Structures d'organisation et processus

On aura voulu distinguer les structures des processus à proprement parler, parce que les structures consignent des lieux, des directions et des points d'ancrage dans l'organisation quand elles sont appréciées dans leur dimension *matérielle*. Si l'organisation avait été examinée à travers sa dimension *immatérielle,* ses structures auraient eu l'apparence d'interrelations, donc de mouvements, de rapprochements, donc d'intégrateurs, dans l'action. De fait, lorsqu'un processus est illustré, décrit ou modulé, il l'est aussi par l'entremise de chaînes du même type que celles qui servent à représenter les structures conventionnelles. L'enlisement des structures de bases dans un discours organisationnel formalisant aura raison de leur attribut d'actes de connaissance de l'organisation (Morin et Le Moigne, 1999). On les confondra avec l'armature physique de l'organisation, comme s'il s'agissait d'un cadre de travail fixé dans l'immuabilité du temps et de l'espace, quand au contraire elles auraient pu être l'expression d'un mode de rapports, d'une méthode de liaisons, voire d'un moyen d'interactions entre les acteurs en vue de l'atteinte des buts de l'organisation. D'aucuns auront oublié qu'il faut voir l'ombre pour apercevoir l'objet dans sa spécificité propre, et que l'entourage solide dissimule le sujet. Pourtant, lorsqu'on étudie les phénomènes les moins visibles, qui ne vont pas sans leurs structures d'organisation, on en vient à faire des opérations intellectuelles (Morin et Le Moigne, 1999). Trop de gestionnaires ont oublié que les structures n'ont jamais été une théologie, mais un art lié à la gestion de l'organisation, et qu'elles sont sujettes aux contradictions par l'évolution de leur environnement et donc condamnées à être révisées. Popper (1982) a établi que le réalisme n'est ni démontrable ni réfutable, comme Prigogine (1996) a prescrit la fin des certitudes. En d'autres mots, les structures, qui n'ont rien de constructions adaptées parce qu'elles ont été couchées sur le papier, ne peuvent être tenues pour des certitudes, des fixités, des rapports commandés dans l'organisation. D'où le décalage si souvent constaté entre le fonctionnement des structures officielles et l'animation réelle des personnes dans l'organisation (Hafsi, 1995). Ce qui prouverait que les structures *organigrammées*, dans l'utilité qu'on leur a trop souvent reconnue, auront été confondues avec les mobiles d'action des acteurs de l'organisation. Elles se veulent illustratives, peut-être explicatives par le visible simple

de l'invisible complexe des relations entre responsabilités, tâches, interdépendances, coûts et durées (qui caractérisent les processus), quand de fait elles omettent de référer aux représentations mentales que se font les personnes de l'organisation et à la perception des activités qui leur sont confiées.

Les organisations elles-mêmes n'ont jamais été réduites à des processus de travail. Pourquoi a-t-on reçu les structures formalisées comme des signes indélébiles de l'agencement des postes de travail ? Ces structures n'étaient que des renvois à des idées, des conceptions et des dimensions d'interactions posées dans une séquence logique de rapports à la tâche, pour mieux situer les rôles et les fonctions de chaque membre de l'organisation. Le plus souvent portées par des organigrammes, ces structures d'organisation n'auraient jamais dû être occultées au profit des processus, en les faisant passer pour des objets stabilisés, des fixés, voire des inamovibles de l'appareil qu'est l'organisation. Les structures n'auraient jamais dû être interprétées comme des parcelles, des compartiments ou des disjonctions. Le réductionnisme des structures à la matérialité d'une représentation graphique les aura ramenées à des jeux de blocs, quand de fait elles constituent des artefacts complexes de reconnaissance de la réalité ordonnée et coordonnée de l'espace de travail. Les structures de l'organisation ont été dessinées en vue de faciliter l'ordonnancement de la tâche et la coordination de l'activité qu'elles encadrent. Cependant, le résultat, en termes de performance, doit traduire l'accomplissement des mandats confiés par l'organisation, et ce, dans la séquence logique des rapports de fonctions qu'elles illustrent. Elles n'ont pas lieu de contraindre les interrelations aux postes et aux niveaux qu'elles comprennent. Des économies de temps et de ressources doivent pouvoir découler d'une gestion intelligente, c'est-à-dire flexible, des réalités dynamiques de l'organisation. Le tout dans le respect des ordres d'attribution des responsabilités et des obligations de résultats, mais sans brimer les initiatives des acteurs de l'organisation. Les structures doivent permettre une allocation optimale des ressources de l'organisation, donc la rentabilisation des efforts consentis pour une valorisation garantie de ses potentialités et des capacités d'action de ses acteurs. La gestion doit être axée sur le résultat, et non sur la fonction occupée. En ce sens, le travail d'équipe s'impose, d'où le besoin de structurer l'espace de réalisation des mandats

dans l'ensemble de l'organisation. À défaut de quoi, des déséconomies en tout genre résulteront d'une action anarchique dans le corps de travail de cette même organisation.

L'Administration publique, pas moins que l'entreprise privée, a subi les réprimandes du marché, les clientèles exigeant mieux, plus vite et moins cher ce qu'elles attendent, demandent, exigent. Les programmes et les projets de l'organisation, quelle qu'elle soit d'ailleurs, se doivent d'être plus efficients, donc de produire à meilleur coût que ce qui a été fait jusque-là. La performance de l'organisation se mesure désormais à raison de sa capacité à adapter ses structures d'offre pour mieux satisfaire le destinataire final de ses services et biens.

Structures d'organisation et coopération

Friedberg (1997) rappelle que les administrations et les entreprises, les hôpitaux, les prisons, les laboratoires de recherche, les cliniques psychiatriques ou les associations philanthropiques, sont certes des organisations qui diffèrent par leurs *finalités*, mais ce sont aussi des systèmes d'acteurs qui, dans des structures d'opportunités et de contraintes distinctes, sont placés devant un problème identique : la structuration de la coopération de leurs acteurs et l'ajustement concomitant à leurs contextes d'action. Il ajoute que le problème de l'organisation, c'est-à-dire celui de la coopération dans l'action des acteurs qu'elle suppose, déborde l'objet de l'organisation. Et il conclut que les organisations actualisées ne ressemblent plus à leurs ancêtres, leur découpage fonctionnel et hiérarchique étant traversé de plus en plus par des formes matricielles et des modes de coordination qui brouillent les responsabilités et les appartenances au gré des multiples scènes d'action qu'elles comptent.

Les spécialisations de la tâche sont plus fréquentes, lesquelles vont donner lieu à une maîtrise plus certaine des fonctions assumées par les acteurs. Et le pouvoir de décisions plus activement, plus largement et plus durablement distribué dans l'organisation assure que les mandats seront exécutés plus vite, mieux et à meilleur compte. Mieux encore, les améliorations requises par la pression des clientèles, toujours en quête de biens et de services à valeur ajoutée, poussent les acteurs de l'organisation à concentrer leur temps et leurs énergies à accumuler de l'expé-

rience de travail pour élever leur rendement à la tâche. Ce qui impose plus de coordination que jamais dans l'accomplissement des mandats, et partant des structures d'organisation plus actives et donc moins formalisées. La complexité de la demande, parce qu'elle change rapidement et constamment, exige de la flexibilité dans l'agencement des rapports de tâche au sein de l'organisation. Faut-il conclure que ces rapports sont inutiles à l'ère postbureaucratique, parce que des hypothèses concernant les processus auront établi que les interdépendances formalisées étaient plus nécessaires à la compréhension des relations entre les acteurs, les ressources et les projets de l'organisation ? Non ! les processus sont des concepts de déroulement de tâche qui s'appliquent aux personnes et aux choses, comme les structures sont liées au fonctionnement de toute l'organisation. Et puisque la coordination de l'activité humaine suppose que l'ordonnancement des activités ne suffit pas à leur exécution, les acteurs sont libres de leurs choix d'action, les structures leur servant de balises en vue d'harmoniser leurs contributions aux résultats de l'organisation. Ainsi, elles participent au relèvement du niveau de performance, parce qu'elles assurent la coordination des tâches et l'identification des rôles et des responsabilités. Les structures ne devraient donc pas être tournées vers la distribution du pouvoir, mais vers le partage des compétences, et ce, à la faveur des acteurs pris collectivement.

Barnard (1950) et Selznick (1949) ont été les premiers à considérer la *coopération* au cœur des organisations en tenant compte du fait que les ressources humaines ne se laissent pas facilement transformer en simples instruments au service d'*objectifs* et *buts* dans l'organisation qui se définit en dehors d'eux. De fait, pour ces auteurs, le discours sur les structures de l'organisation doit consacrer une place importante à l'intelligence des acteurs à raccorder le tout dans la foulée des *vision*, *mission*, *valeurs* et *objectifs* de l'organisation. Ces structures ne sont pas à dégager des fonctions versées dans l'organigramme de l'organisation, mais à puiser dans la tête des acteurs (Hafsi, 1995). D'où la complexité et les difficultés qui caractérisent toute démarche de structuration ou de restructuration organisationnelle.

DES DIFFICULTÉS DU RENOUVELLEMENT DES STRUCTURES ORGANISATIONNELLES DANS LA SPHÈRE PUBLIQUE

Le renouvellement des structures, particulièrement dans la sphère publique, pose souvent problème, parce que les idées préconçues à leur endroit les fixent comme des acquis de l'organisation. Ce qu'elles ne sont pas, bien évidemment.

Les structures de fonctionnement de l'organisation publique doivent être repensées en permanence, parce qu'elles situent l'action publique dans l'espace-temps dynamique de l'organisation elle-même. Si les configurations structurelles de la fin du XIXe siècle et tout au long du XXe ont été assimilées à l'idée d'un degré élevé de formalisation, de standardisation, de contrôle et de centralisation, cela est justifié par une stabilité relative des environnements institutionnels et industriels qui a caractérisé l'époque. Avec l'aggravation des effets de la crise des finances publiques et le développement des sociétés civiles, il en est autrement en ce début de XXIe siècle. La turbulence croissante des marchés financiers, le raccourcissement des cycles de vie des industries et la dynamique sans précédent que connaissent les technologies de l'information et des communications questionnent tant le rendement que le mode de fonctionnement des organisations publiques. Partant, des adaptations structurelles sont devenues inévitables. L'exercice qui y mène n'est pas périlleux en soi, bien qu'il ne soit pas évident. Il commande la participation de tous les acteurs de l'organisation. Les conditions nouvelles de la gouvernance, dans l'Administration publique, obligent à plus d'effet positif sur la communauté, de flexibilité dans l'offre, de rapidité dans la réponse, de satisfaction réelle à l'égard du service, d'autonomie dans la prestation (Markic, 2007). Le personnel doit être formé, non seulement à l'égard de la configuration des structures de fonctionnement de l'organisation, mais aussi à l'égard de la division du travail et de la gestion par résultats (Barner, 2005). Le sens de la *mission* de l'organisation doit se retrouver dans sa façon de se constituer, de se gérer et de se renouveler. La vision de l'organisation doit guider les acteurs dans le choix qu'ils font des formes de gestion qu'ils adoptent. Les valeurs de l'organisation doivent se confirmer à travers les services qu'elle rend. Les structures de

service que l'organisation privilégie doivent lui permettre de répondre au mieux des situations à toutes ces conditions de confirmation de sa raison d'être comme partenaire public de la communauté desservie.

Un certain nombre de difficultés peuvent être appréhendées, qui rendront le renouvellement des structures de fonctionnement de l'organisation publique plus difficile.

L'engagement problématique des dirigeants

La toute première pierre d'achoppement au renouvellement des structures de l'organisation, c'est l'apathie, l'indifférence ou le défaut d'engagement de la haute direction de l'organisation. Sans l'aval des dirigeants, aucune décision de procéder ne saurait être prise, non plus qu'aucune mise en œuvre ne s'ensuivre afin de reformuler dans ses structures de fonctionnement l'appareil de service qu'est l'organisation publique. En toute chose, les engagements de l'organisation publique, comme les modes d'évaluation de ses actions et les méthodes de gestion de ses affaires, doivent impliquer la direction. La haute direction, qui n'intervient pas dans la prestation directe des services, joue un rôle premier dans l'affectation des ressources financières et du personnel ainsi que dans la définition des mandats et la coordination des activités. Le leadership qu'exerce la haute direction aura un effet déterminant sur le reste des composantes de la structure organisationnelle, en ce qu'il suscitera parmi le personnel une prise d'engagement à la hauteur de ses propres implications dans l'ensemble des domaines d'action de l'organisation. L'organisation postbureaucratique tendra donc à placer des leaders à tous les postes que comportera sa structure d'exécution de la tâche.

Les difficultés entourant l'adhésion des acteurs

Parce que *restructuration* est devenue synonyme de coupure de postes de travail, de rationalisation des ressources et de resserrement du contrôle, obtenir l'adhésion des acteurs à la révision des structures de fonctionnement de l'organisation publique est un incontournable, pour qui veut réussir avec succès une telle démarche. Or, une fois la décision finale prise de modifier les structures, souvent par une revue des postes de travail, on ne convie pas le personnel à la table d'échanges tout en espérant que

la clameur approuve la modification. Les acteurs impliqués dans la décision première de restructuration de l'organisation adhéreront plus prestement à son application parce qu'ils auront participé à l'identification des tâches, des interdépendances dans le travail, des besoins en ressources et des critères de décision. À ce titre, ils devraient être non seulement parties prenantes, mais acteurs de première impulsion aux échanges sur l'adaptation des structures, si l'organisation veut que la participation à ses affaires profite de la compréhension la plus large qui soit des modes de fonctionnement retenus en vue d'une meilleure performance globale. C'est l'inclusion dans le forum que supposent ces échanges qui fera que la dévolution du pouvoir de décisions par la suite sera plus coulante, plus réelle et plus profitable à l'activité coordonnée de l'organisation.

Les coûts financiers de la restructuration

La principale excuse invoquée pour ne pas s'engager dans un processus de renouvellement des structures, c'est le coût de l'opération et bien sûr la pertinence de la dépense à engager à cet égard, compte tenu des cibles de résultats. Justement, les ajustements de structures peuvent être des charnières d'économie dans l'organisation, surtout si celle-ci éprouve déjà des difficultés à coordonner son activité. Il faut investir pour récolter, et la dépense que cela suppose n'est qu'une retombée reportée pour l'organisation qui y consent. Loin de nous l'idée d'un exercice à vau-l'eau, c'est-à-dire qui coule de source. Cela suppose des dépenses à contenir et un objectif à atteindre. Mais les débours reportés seront souvent des surcharges s'ils surviennent plus tard. Et le défaut d'harmonisation des structures organisationnelles avec l'environnement courant ne présage jamais rien de rassurant quant à son *fit* ultérieur à l'organisation.

Des difficultés relatives aux technologies de l'information et des communications (TIC)

À l'ère du travail à distance et du télétravail, aucun renouvellement de structures ne saurait être amorcé sans avoir d'abord prévu de mettre à contribution les technologies de l'information et des communications. L'organisation du travail, à laquelle donne lieu la reconfiguration des structures, se fait par l'utilisation massive des TIC. Or, dans l'organi-

sation publique, qui démographiquement est, elle aussi, touchée par le vieillissement accéléré, l'adoption de nouvelles méthodes et de nouveaux équipements de travail ne se fait pas toujours comme on le souhaiterait. Les structures sont des configurations d'espaces de travail et des conceptions mentales des membres de l'organisation, mais aussi des courroies de transmission intergénérationnelles des idées et des savoirs, d'où l'importance des contenus d'information à véhiculer dans l'ensemble de l'organisation à travers les TIC.

Des difficultés relatives à l'harmonisation des structures

Dans l'Administration publique, plus qu'ailleurs peut-être, les structures de l'organisation doivent être harmonisées entre les entités que compte l'appareil public. Or, de la sphère publique, il existe un risque extrême de concevoir l'harmonisation des structures par l'uniformité des modes de fonctionnement dans toutes les organisations. Si cela devait se confirmer chaque fois, des structures particulières distinguant les organisations comme porteuses de mission spécifique n'auraient plus lieu d'être puisqu'une seule structure suffirait à tout régir, à tout régler et à tout améliorer. Or, les organisations, même quand elles sont rattachées à un même tronc d'action, retiennent leur spécificité de mandat. Harmoniser les structures ne devrait pas signifier niveler les formes d'organisation.

Des difficultés relatives à la transversalité des structures de l'organisation

Dans l'Administration publique, parce que les ministères et les organismes sont tous uniques et que les échanges entre eux s'imposent, ne serait-ce qu'aux fins de coordination et d'harmonisation dans la gestion du *bien commun*, il faut imaginer des instances, des mécanismes et des personnes qui assurent la transversalité de leurs systèmes, techniques et technologies. Il doit en être ainsi des programmes et projets, puisque leur *finalité* tend, encore une fois, à se confondre entre les mains des mêmes bénéficiaires dans la communauté, soit les populations et les entreprises. La transversalité, ce serait comme une passerelle entre les parties d'un tout organisationnel, qui, dans l'Administration publique, prendrait la forme de resserrements entre les ministères, agences et régies. Coordonner des

projets, des programmes, des organismes et des fonctionnements aux quatre coins du territoire n'est pas chose facile, bien qu'elle soit réalisable. La décentralisation et la coordination que cela commande, par ailleurs, ne sont pas évidentes au départ, mais doivent être indispensables à l'arrivée d'un cadre de gestion par résultats. La transversalité des structures, c'est l'antithèse du travail en silos (Bourgault, 2007), cette formule d'exclusion des autres qui n'a jamais eu l'heur de susciter autre chose que des conflits au sein des organisations multicentriques.

CONCLUSION

Les structures, dans l'Administration publique, ont été trop longtemps, trop largement et trop systématiquement vues comme des meccanos, dont les pièces s'imbriquaient pour former une construction fixe de la réalité de fonctionnement des organisations qu'elle contient. Les organigrammes sont devenus des feuilles de route, qui ont le tort de simplifier tout en éliminant le principal, les rapports, les relations, les interactions que supposent les activités coordonnées dans l'organisation actée.

Weick (2001) souligne que, au théâtre de l'improvisation, la coordination ne survient pas parce que les acteurs disposent d'un script préalable, d'une illustration identique du contexte des événements à venir, mais plutôt parce qu'ils ont une vision comparable de ce qui se passe, de ce qui peut venir et de ce que cela peut contenir d'information. Les hommes ne sont que partiellement conditionnés par les structures et les rôles (Crozier, 1986). Et pour les comprendre et comprendre leurs organisations, encore faut-il suivre leur évolution à travers leurs ajustements de circonstance, ceux-là même que commande leur réponse aux impératifs de la demande que leur adresse leur environnement externe. Les organisations publiques, parce qu'elles poursuivent des buts différents, se différencient non pas uniquement par le mandat qui est le leur, mais également par les stratégies d'offre et le cadre de gestion qu'elles adoptent. Elles éprouvent des besoins d'accomplissement, comme elles ressentent des besoins d'identification et nourrissent des besoins de pouvoir par rapport aux conditions de maintien de leur activité. Les organisations publiques ne se formalisent pas pour se démarquer, mais pour rentrer dans le rang, quand leur différenciation commanderait qu'elles soient

structurellement diverses. Pour être à la hauteur de leur mandat respectif, les organisations doivent exécuter leurs engagements à travers des mécanismes porteurs d'intégration dans l'activité poursuivie, de rendement supérieur à la tâche accomplie et de renouvellement constant de leurs modes de fonctionnement. Être sans cesse plus efficace et plus efficiente, ce n'est pas être la réplique conforme des autres composantes de l'Administration publique, mais devenir et rester une institution à configuration personnalisante. Et qui dit personnalité, dit démarcation de l'identité, partant, structures d'identification personnelles.

Les structures s'apprécient à l'aune des actions qu'elles permettent de poser dans l'organisation publique. Hafsi (1995) a eu raison de parler des « structures dans la tête ». La seule explication valable à l'existence des organigrammes et autres supports du genre, c'est que l'intériorisation des structures dans la tête des acteurs commande une forme d'extériorisation de ce qu'elles supposent pour qu'il y ait transfert de leur signification chez les autres membres de l'organisation (Nonaka et Takeuchi, 1995 ; Ichijo et Nonaka, 2007). Cela dit, les iconographies ne sont jamais des représentations actualisées des structures de l'organisation quelle qu'elle soit.

BIBLIOGRAPHIE

Ballé, M. (1996). « Organizations Are Systems, Not Just Structures », *Career Development International*, vol. 1, n° 7, p. 18-23.

Barnard, Ch.I. (1950). *The Functions of the Executive*, Boston, Harvard University Press.

Barner, R. (2005). « Managing Complex Team Interventions », *Team Performance Management,* vol. 12. n°s 1/2, p. 44-55, cité par Markic, M. (2007). « Teamwork and Defining Group Structures », *Team Performance Management*, vol. 13, n°s 3-4, p. 102-116.

Bourgault, J. (2007). « Corporate Management at Top Level of Governments : The Canadian Case », *International Review of Administrative Sciences,* vol. 73, n° 2, p. 257-274.

Burns, T. et Stalker, M. (1963). *The Management of Innovation*, Londres, Tavistock Institute.

Chandler, A.D. (1989). *Stratégies et structures de l'entreprise*, Paris, Éditions d'Organisation.

Côté, S. et Mazouz, B. (2005). *Les effets de la Loi sur l'administration publique sur la qualité des services et sur la gestion dans les ministères et les organismes,* Québec, École nationale d'administration publique, 34 p. Rapport d'étude.

Crosby, P.B. (1980). « Quality Is Free », *The Art of Making Quality Certain*, New York, New American Library, coll. « Mentor Book ».

Crozier, M. et Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*, Paris, Éditions du Seuil, coll. « Politique », p. 9, 35, 97 et 124.

Crozier, M. (1986). « Préface », dans P. Lawrence et J. Lorsch, *Adapter les structures de l'entreprise*, Paris, Les Éditions d'Organisation, p. 14.

Friedberg, E. (1997). *Le pouvoir et la règle, Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Éditions du Seuil, coll. « Essais », p. 10 et 61.

Galbraith, J.R. (2002). *Designing Organizations : An Executive Guide to Strategy, Structure, and Process*, San Francisco, Jossey-Bass, p. 10.

Hafsi, T. (1995). « Les structures dans la tête », *Revue internationale de gestion*, vol. 20, n° 3, septembre.

Ichijo, K. et Nonaka, I. (2007). *Knowledge Creation and Management : New Challenges for Managers*, Oxford, Oxford University Press.

Livian, Y.-F. (1998). *Organisation : Théories et pratique*, Paris, Dunod, chapitre IV.

Markic, M. (2007). « Teamwork and Defining Group Structures, *Team Performance Management*, vol. 13, n°s 3-4, p. 102-116.

Mazouz, B. et Tardif, M. (2006). « À propos de la performance : l'Arlésienne de la sphère publique », dans D. Proulx, *Management des organisations publiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 33.

Mazouz B. et Tremblay, B. (2006). « Toward a Post-bureaucratic Model of Governance : How the Institutional Commitment Is Challenging Quebec's Administration », *Public Administration Review,* vol. 66, n° 21, mars-avril, p. 263-273.

Miller, D. (1996a). « Les configurations : dix ans plus tard », *Revue internationale de gestion*, vol. 21, n° 1, p. 55.

Miller, D. (1996b). « Configurations de stratégies et de structures : un pas vers la synthèse », *Revue internationale de gestion*, vol. 21, n° 1, p. 43-64.

Morin, E. et Le Moigne, J.-L. (1999). *L'intelligence de la complexité*, Paris, L'Harmattan, p. 9, 37.

Nassimbeni, G. (1998). « Network Structures and Co-ordination Mechanisms », *International Journal of Operations & Production Management*, vol. 18, n° 8, p. 538-554.

Nonaka, I. et Takeuchi, H. (1995). *The Knowledge-Creating Company : How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*, Oxford, Oxford University Press.

Perrow, C.B. (1972). *Complex Organizations : A Critical Essay*, Londres, Scott-Foresman.

Pfeffer, J. (1981). « Management as Symbolic Action : The Creation and Maintenance of Organizational Paradigms », p. 1-52, dans L.L. Cummings et B.M. Shaw (dir.), *Research in Organizational Behaviour*, Greenwich, CT, JAI Press, cité par P. Cossette (dir.) (1994). *Cartes cognitives et organisations,* Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 8.

Pondy, L.R. et Mitroff, I.I. (1979). « Beyond Open Systems Models of Organization », p. 3-39, dans W. Staw (dir.), *Research in Organizational Behaviour*, vol. 1, Greenwich, CT, JAI Press, cité par P. Cossette (dir.) (1994). *Cartes cognitives et organisations,* Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 8.

Popper, K.R. (1982). *La connaissance objective*, Paris, Éditions Complexe, p. 48.

Porter, M.E. (1990). *Choix stratégiques et concurrence : techniques d'analyse des secteurs et de la concurrence dans l'industrie*, Paris, Gestion-Économica.

Prigogine, I.. (1996). *La fin des certitudes*, Paris, Éditions Odile Jacob.

Schumpeter, J.A. (1935). *Théorie de l'évolution économique*, Paris, Dalloz, cité par J.A. Schumpeter (1999). *Les organisations : État des savoirs,* Paris, Éditions Sciences humaines, p. 186.

Schumpeter, J.A. (1983). *Histoire de l'analyse économique*, Tome II – L'âge classique, Paris, NRF-Éditions Gallimard, p. 215.

Schein, E. (1985). *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco, Jossey-Bass, cité dans P. Cossette (dir.) (1994). *Cartes cognitives et organisations*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 8.

Scott, W.G. (1963). « Organization Theory : An Overview and an Appraisal », dans J.A. Litterer (dir.), *Organizations : Structure and Behavior*, New York, John Wiley & Sons, cité par L. Von Bertalanffy (1973). *Théorie générale des systèmes*, Paris, Dunod.

Selznick, P. (1949). *TVA, and the Grass-Roots*, Berkeley, University of California Press.

Weick, K.E. (1969). *The Social Psychology of Organizations*, Reading, Mass., Addison-Wesley, cité dans E. Friedberg (1997). *Le pouvoir et la règle : Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Éditions du Seuil, coll. « Essais », p. 60.

Weick, K.E. (2001). *Making Sense of the Organization*, Londres, Blackwell Publishing, p. 58.

Woodward, J. (1958). « Management and Technology », *Problems of Progress in Industry*, n° 3, HSMO.

CHAPITRE

7

Le contrôle et la gestion
Tradition et autres possibilités

DENIS PROULX

Ce chapitre cherche à illustrer les diverses conceptions qu'on peut avoir du contrôle, mais aussi ses effets dans la gestion. Il traite des éléments traditionnels du contrôle de gestion, basé sur le contrôle des résultats, des activités et des ressources, ainsi que des différentes formes que l'on retrouve dans l'Administration publique : le contrôle budgétaire, la gestion par objectifs, la gestion par résultats ou l'évaluation des programmes.

Il cherche ensuite à cerner la nature politique du contrôle, dans la mesure où celui-ci n'est ni neutre ni objectif, à partir de la perspective soulevée par Peter Drucker qui fournit un certain nombre de caractéristiques du contrôle.

Enfin, il traite des différents systèmes de contrôle (les outils) utilisés dans l'Administration publique et du rôle des institutions liées au système législatif (Assemblée nationale, Protecteur du citoyen, Vérificateur général et Directeur général des élections) au système exécutif (Finances, Conseil du Trésor et régies).

LE SENS DU CONTRÔLE

Le contrôle régit en partie nos vies. Il comporte différentes facettes dont les plus désagréables ont trait au contrôle externe inattendu ; par exemple, le professeur qui décide de contrôler ses étudiants sans avertissement ; le mari jaloux qui surveille sa femme et veut savoir qui elle a rencontré, où et pendant combien de temps…

En fait, le contrôle définit en partie nos organisations et plusieurs de nos comportements. Pour bien comprendre le contrôle, il faut en saisir les effets, positifs et négatifs ; gérer le contrôle consiste à optimiser celui-ci. On verra plus loin que le meilleur contrôle n'est pas le plus incommodant, au contraire. Les objectifs de gestion requièrent un certain niveau de contrôle pour qui veut les atteindre, mais un même contrôle peut aussi nuire à leur réalisation. Comprendre le contrôle, c'est comprendre ses facettes, ses modalités, ses usages et ses effets. Une meilleure connaissance permettra au gestionnaire d'être plus efficace, plus efficient et souvent moins désobligeant.

C'est pourquoi nous devons définir le contrôle d'une façon plus large et tenir compte, en plus des aspects techniques et comptables, des dimensions psychologiques, sociales et culturelles. Il importe que le gestionnaire dispose de concepts suffisants pour pouvoir clarifier le sens et les conséquences de ses gestes. Nous proposons de passer du contrôle de gestion ou du contrôle interpersonnel au contrôle politique. Les administrations publiques font face à des contrôles légaux et politiques, qui peuvent aussi avoir des effets sur le comportement des administrateurs publics : ces effets sont positifs (désirés) ou négatifs (non désirés ou inattendus). Il nous faut donc réconcilier les deux perspectives.

Les contrôles, du point de vue des sciences politiques, sont perçus comme des moyens de limiter l'arbitraire de la fonction publique (Mercier, 2002). De plus, au plan culturel, le contrôle se présente de façon différente lorsqu'une société valorise les contrôles formels tels ceux que propose la loi plutôt que les contrôles liés à la culture civique. En parallèle, pour l'école du *Public Choice,* il n'y a de contrôle effectif que par le marché et tout le fonctionnement de l'Administration devrait y être relié ou se donner les mêmes caractéristiques. Selon cette école, le système public n'existe que par exception, quand on ne peut pas faire autrement, et les contrôles externes proposés par les Administrations devraient être réduits à leur plus simple expression et laisser les règles du marché jouer librement.

Pour Mercier (2002), le *Public Choice* incite les gens à toujours maximiser leur avantage personnel, au détriment des concepts d'intérêt national, de solidarité sociale ou d'intérêt général. C'est l'ensemble des décisions individuelles prises par les agents économiques pour satisfaire leurs besoins personnels qui engendre un bénéfice pour l'ensemble. Le concept de la main invisible d'Adam Smith est appliqué aux décisions dans l'Administration publique. Il faut donc rendre le fonctionnement de l'État similaire à celui du marché, de façon à profiter de cet avantage invisible apporté par l'ensemble des décisions individuelles.

Selon les tenants du *Public Choice*, les agents de l'État se soucient de leur carrière individuelle aux dépens ou au détriment de la croissance de l'État. Ce que confirme la méfiance traditionnelle des Américains à l'égard des grandes organisations centralisées et publiques, qui les incite à valoriser les structures administratives plus souples ou plus

petites. Dans ce contexte, le fait d'avoir moins de règles se traduit par un meilleur contrôle sur la société, le marché jouant activement son rôle régulateur.

On ne peut cependant nier que l'individualisme se rattache à une culture sociale particulière. Ainsi, les pays à fort individualisme (Hofstede, 1994) seront plus ouverts à des contrôles basés sur la culture individualiste et plus résistants à des contrôles basés sur l'arbitraire de politiciens ou de fonctionnaires qui les contraignent, au nom du progrès de la société. De plus, chaque société considère la norme présentée d'une façon différente. On peut observer combien certaines sociétés vivent avec de nombreuses règles qu'elles respectent très peu alors que d'autres préfèrent se doter de peu de règles rigoureusement respectées.

Comme nous savons en outre qu'il est beaucoup plus difficile de ne pas respecter une règle informelle (faire la queue au théâtre) que d'ignorer une règle formelle (ne pas dépasser la vitesse légale sur l'autoroute), nous pouvons déduire l'effet de la culture sociale ou civique sur le fonctionnement de l'Administration. Les recherches de Putnam (1993) font référence à la « civicité », c'est-à-dire la base sociale de la société, fortement corrélée à l'efficacité des administrations régionales en Italie. Quand les gens se rencontrent dans les cafés et les associations sociales ou sportives, ils ont l'occasion d'échanger sur tous les aspects de la société, ce qui constitue un contrôle indirect sur celle-ci. Évidemment, certains contestent que, comme le laisse entendre Putnam, le sens de ce contrôle soit toujours positif (Berman, 1997), mais il semble que l'on ne puisse nier son effet. Selon Mercier (2002), c'est la culture civique qui induit que l'on encadre la société par les valeurs et les comportements sociaux ou qu'au contraire on doive s'appuyer sur les lois et règlements. Le contrôle peut donc avoir ou non un caractère juridique et formel et on doit en conclure que plus le caractère juridique est important, plus son application peut être variable, l'élément dominant étant constitué par les valeurs sociales et la réponse informelle de la société.

Le contrôle est constitué d'un grand nombre de moyens qui, généralement, cherchent à réduire l'arbitraire, à rendre les activités des organisations conformes aux désirs de leurs dirigeants, que ce soit au plan des fins ou des moyens. On cherche à contrôler les organisations parce que leur taille ainsi que la complexité de leurs opérations font en sorte

que les buts définis dans un contexte donné et avec des moyens limités ne sont pas nécessairement facilement atteints. Le contrôle cherche à ce que les buts soient atteints, les finalités légitimes, et que les ressources soient utilisées à bon escient et de la façon la plus efficace et efficiente possible.

La responsabilité de la détermination des buts et de leur atteinte est alors partagée par de nombreux intervenants dans l'Administration publique. Elle n'est plus attribuable aux seuls politiciens pour qui il serait de toute manière impossible de contrôler des organisations de dizaines de milliers d'employés sans déléguer de responsabilités aux divers paliers de l'appareil administratif. La multitude des opérations ainsi que leur complexité justifient que les contrôles soient omniprésents, qu'ils prennent des formes différentes et parfois étonnantes, et obligent le gestionnaire moderne à comprendre à la fois leur fonctionnement, leur rôle et leurs conséquences. Ce chapitre tente donc de faire le tour de la question des contrôles du point de vue d'un gestionnaire public. Évidemment, ces contrôles se situent dans un contexte plus large que la vision légale et traditionnelle de l'Administration publique, avec pour toile de fond le contraste entre le point de vue politique et le point de vue de l'exécutif. Les contrôles sont multiples, ils ont des effets sur l'organisation et permettent parfois de distinguer ce qui est important de ce qui est secondaire.

TYPOLOGIES

Nous présentons plusieurs types de contrôles, dont la nature et le sens varient considérablement. Nous opposerons les contrôles externes et internalisés, les automatiques et les politiques, a priori et a posteriori, les contrôles de résultats, le prix de revient, la gestion par objectifs (GPO), l'évaluation des programmes, la gestion de projet, le contrôle du comportement, le contrôle par la participation des employés, par l'identification psychologique et l'éthique. Ces contrôles ont en commun de fixer des balises au comportement des employés et au fonctionnement des organisations publiques en ce qui concerne la recherche de résultats, en lien avec leurs finalités autant qu'avec leurs moyens. Nous présentons à la fois les contrôles et leurs effets sur l'organisation et ses membres.

Contrôles externes et contrôles internalisés

Les différents types de contrôles prennent plusieurs formes, ont plusieurs définitions. Un comptable désireux de recenser les types de contrôles disponibles en gestion pourrait ne considérer que les contrôles qu'on peut exercer d'un point de vue comptable ou élargir son champ d'investigation et inclure le point de vue du gestionnaire préoccupé par des contrôles externes. En lui parlant de contrôles internes, de contrôles psychologiques, sociaux, culturels, anthropologiques, on pourrait lui démontrer l'infinie complexité du contrôle. Le contrôle se compose, en effet, de contrôles internes et externes, c'est-à-dire internalisés et extérieurs, ces derniers étant de plus en plus internalisés au fil du temps, comme on le verra plus loin. En fait, le contrôle comporte une dimension technique, chère aux contrôleurs, dans laquelle les vérificateurs excellent. Cette dimension doit cependant être complétée en examinant aussi le contrôle d'un point de vue psychologique et sociologique, dans une perspective humaniste et rationnelle. Il ne s'agit pas de prétendre que le contrôle renvoie d'abord à l'une de ces catégories plutôt qu'à une autre, mais de bien comprendre qu'il s'agit d'un phénomène complexe, constitué de dimensions formelles et informelles – parfois cachées, souvent subtiles –, que l'on ne doit pas négliger.

Cette particularité vient du fait que les contrôles internalisés sont les plus efficaces, ceux que les individus et les groupes appliquent à eux-mêmes, inconsciemment mais de manière très effective. On peut dire qu'il existe une règle générale suivant laquelle ce qui est contrôlé devient ce qui est important et ce qui n'est pas contrôlé apparaît secondaire ! L'existence même d'un mode de contrôle, ou d'un organisme de contrôle, constitue un contrôle en soi si cet organisme est perçu comme crédible, tout comme la crainte de la police constitue une façon de contrôler les citoyens, que la police soit présente ou non.

Si vous invitez un ami chez vous, vous vous attendez à ce qu'il se comporte bien à table, qu'il ne se mette pas les doigts dans la bouche et qu'il ne lance pas de nourriture sur les murs ou le plancher. Ce comportement, auquel personne n'associe le contrôle, est le fruit de l'éducation qu'il a reçue de ses parents. Il n'en est plus conscient (vous non plus), mais la somme des réprimandes que sa mère et son père lui ont adressées quand il était enfant l'ont forcé à se comporter ainsi, même si mainte-

nant ses parents ne sont plus présents. À l'époque, ce contrôle parental était pénible pour le jeune enfant ; maintenant l'adulte ne le ressent plus du tout parce que ce contrôle externe a été internalisé. Il en est ainsi de tous les contrôles internalisés, que leur apprentissage soit dû à une formation professionnelle (comptable, ingénieur, médecin, etc.), à une société (la culture nationale), aux politiques d'une organisation ou à la culture d'une entreprise. Ils ne sont pas pénibles. On ne les ressent pas, mais on ne peut que très difficilement y échapper et leur effet est beaucoup plus profond que celui des contrôles externes. Sauf s'ils sont conformes à des comportements appris, ces derniers sont toujours désagréables, quelque peu rejetés et critiqués, mais ils témoignent néanmoins de la volonté de la direction d'aller dans un sens donné.

Contrôles automatiques et politiques

Le contrôle peut être automatique, c'est-à-dire généralisé, ou politique, donc arbitraire. Les enquêtes sur l'impôt, les rapports du Vérificateur général, les enquêtes du Protecteur du citoyen constituent des contrôles arbitraires. Un organisme peut faire l'objet d'un contrôle si l'on soupçonne l'existence de problèmes. L'étude du cas peut être abandonnée dès que les renseignements recueillis ou l'absence d'irrégularités en prouvent l'inutilité. Les vérifications par observation directe d'un surveillant sont de la même nature. Elles entraînent des commentaires du genre : « pourquoi est-ce toujours moi que l'on surveille ? pourquoi ne serait-ce pas les autres de temps en temps ? » Par contre, le contrôle automatique, parce qu'il traite tout le monde également, est moins contestable. On entend par contrôle automatique une action prédéterminée ne nécessitant pas une décision cas par cas. Un thermostat exerce un contrôle automatique sur la température ambiante : lorsqu'elle baisse, il la fait monter et vice versa. Un radar fixe placé à proximité d'une autoroute constitue un contrôle automatique de la vitesse, mais comme un policier peut le déplacer, le radar demeure un contrôle automatique, contrairement au choix de son emplacement. Le contrôle des comptes de dépenses par une technicienne, à l'intérieur d'une organisation, dans la mesure où tous les comptes sont vérifiés, est automatique. Seule la modification d'une norme ou du mode de vérification peut susciter une contestation.

Les organisations ont donc intérêt à mettre en œuvre des contrôles qui soient le plus automatiques possible, ce qui les rendra plus acceptables aux employés. Cependant, la multiplication des contrôles automatiques correspond aussi à l'accroissement de la bureaucratie, autre source de mécontentement.

Peters et Savoie (1995) avaient rédigé un rapport de recherche sur la gestion de l'incohérence, illustrant le fait que la débureaucratisation entraîne une croissance de l'arbitraire, augmentant du même coup l'incohérence dans les politiques de l'État. Les méthodes modernes de coordination et de responsabilisation risquent alors d'aller à l'encontre d'objectifs de conformité parce qu'elles incitent à un contrôle plus décentralisé. Plusieurs forces sociales poussent les politiques de l'État vers l'incohérence : par exemple, les pressions des groupes d'intérêt à la recherche d'avantages, la création de nouvelles entités autonomes comme les agences, le recours aux services du secteur privé, la responsabilisation des fonctionnaires et des clients des services, l'élimination des contrôles centralisés, la recherche de l'esprit d'entreprise, le nombre de comités auxquels les agences doivent répondre sans oublier la charge de travail des politiciens ou toutes les formes de décentralisation. L'ensemble de ces variables joue un rôle important et entraîne l'évolution des sous-ensembles de l'Administration vers une forme de moins en moins homogène, à cause de la nature des contrôles qui les gouvernent.

Peters et Savoie soulignent d'autres facteurs qui entraînent une demande générale de mesures de coordination et de contrôle. Ainsi retrouve-t-on les éléments suivants : 1) les problèmes budgétaires des gouvernements sont un incitatif au maintien de systèmes de contrôle centralisés et efficaces ; 2) l'administration doit, avec des ressources limitées, faire des choix parmi des besoins illimités ; 3) les mesures de contrôle centrales sont perçues comme plus efficaces ; 4) les dossiers à influence réciproque empêchent une réelle décentralisation lorsque les gens confondent les enjeux que commandent le bien public et ceux de leur organisme ; 5) il faut aussi tenir compte des normes externes provenant de traités internationaux (type ALENA) ; 6) la budgétisation constitue avant tout un processus politique où il faut choisir entre des programmes concurrents, le chevauchement et le double emploi ;

7) l'obligation politique de traiter de façon équitable les citoyens et les fonctionnaires selon les particularités du secteur public au service des citoyens et non des clients.

La notion d'équité soulève aussi la question de l'application du plus bas dénominateur commun. L'équité s'applique dans un contexte d'importance relative : le temps requis pour obtenir le service d'une d'ambulance doit-il être le même en Gaspésie qu'à Montréal ? et quelles sont les limites au droit de certaines personnes ?

L'existence de ces éléments limite donc les possibilités réelles de réduire les contrôles et d'accroître le degré d'autonomie des gestionnaires et des institutions publiques. La question de la responsabilité ministérielle, sur laquelle nous reviendrons, joue aussi un rôle fondamental à cet égard. Ou bien on accepte de décentraliser les contrôles et on remet en cause la notion britannique de responsabilité ministérielle, ou bien on respecte cette notion sans être en mesure de réduire les contrôles. Selon Guy Breton, ancien Vérificateur général du Québec, la responsabilité de l'administrateur doit entraîner une sanction aux effets positifs ou négatifs. Si la sanction est publique et non cachée derrière la responsabilité du ministre, le gestionnaire public travaille en respectant des normes plus proches de celles du gestionnaire privé à la tête d'une entreprise.

Contrôles a priori et a posteriori

A priori : le contrôle est effectué avant l'acte et on a le droit de ne faire que ce qui est approuvé ou autorisé. Il s'agit de contrôles bureaucratiques traditionnels. Ils ne facilitent pas le travail des fonctionnaires mais contribuent à la réduction des dépenses.

A posteriori : on indique à l'avance ce qui sera contrôlé, du moins lorsque l'opération est bien menée. Les gens sont avisés qu'ils auront des comptes à rendre : sur quoi, comment, par qui et où. Le contrôle surprise est aussi un contrôle a posteriori, mais il n'a pas d'effets guidants. L'objet du contrôle a posteriori est de rechercher un effet par anticipation afin que le personnel sache qu'il sera contrôlé et agisse, par avance, en conséquence. Le fait d'indiquer à l'avance ce qui sera contrôlé devient préventif puisqu'il indique ce qui est considéré comme important. Ce contrôle n'a de sens que si l'on réussit à maîtriser le processus tout au long de son

déroulement. Quelques tentatives dans certains pays du tiers-monde se sont révélées désastreuses, tout le monde s'empressant de dépenser en oubliant les comptes à rendre par la suite.

L'objectif du contrôle

Le contrôle est essentiel à la gestion ; il consiste à trouver des façons de savoir ce qui se passe au sein d'une organisation. Il porte sur ce qui a été fait et permet d'apporter les ajustements nécessaires. Il faut pouvoir déterminer si les résultats sont atteints, si les ressources sont utilisées adéquatement et si l'organisation produit ce pour quoi elle a été créée. Pour y parvenir, il faut aussi savoir si les employés travaillent bien, si les budgets sont respectés et s'ils sont appropriés et si les résultats obtenus correspondent aux besoins de l'usager.

Les prévisions correspondent généralement aux intentions de la loi constituante ou de la charte, aux lettres patentes, mais aussi aux orientations politiques, à la volonté affichée des décideurs politiques au pouvoir tout comme aux orientations moins officielles. L'Administration est soumise à un contrôle politique qui n'est parfaitement parallèle ni au contrôle législatif ni au contrôle exécutif. Une partie du contrôle est formelle et porte sur les éléments tangibles, mesurables parfois quantifiables. L'autre partie du contrôle porte sur des éléments non tangibles, non mesurables et non quantifiables qui sont d'ailleurs souvent considérés comme plus importants.

Pour contrôler l'informel, il faut savoir ce qui se passe : qui fréquente qui ? qui a des contacts avec qui ? quelles sont les alliances qui se tissent et se dénouent ? quelles sont les rumeurs ? Il faut pouvoir connaître la disponibilité et la capacité des ressources productives. D'abord, quels sont les budgets en matière de finances ou de matériel et à quelle date peut-on les engager ? Ensuite, qui a suffisamment de travail pour occuper tout son temps et quelle est la productivité de chacun ? Finalement, à qui devrait-on confier un nouveau mandat pour maximiser les possibilités et minimiser les risques qu'il ne soit pas réalisé ? Fait intéressant, l'histoire semble démontrer que les contrôles mis en place correspondent habituellement à des objectifs formels mais qu'ils s'orientent vers des objectifs informels au fil du temps. Nous reviendrons là-dessus.

RESPONSABILITÉ ET IMPUTABILITÉ

Les diverses conceptions du contrôle renvoient aussi à deux notions clés : la responsabilité et l'imputabilité. La première fait référence à une dimension morale (se sentir ou être responsable) alors que la deuxième renvoie à l'obligation de rendre compte (être imputable). Ainsi, je peux me sentir en partie responsable de la pollution à cause de mes comportements, mais je ne puis et je refuse d'en être imputable, même si je reconnais qu'une partie de mes comportements en est la cause. La responsabilité comporte donc, en termes de gestion, une dimension morale beaucoup moins précise que la notion d'imputabilité.

Notion forte, l'imputabilité s'inscrit dans le contexte de l'augmentation de la complexité des organisations et de la volonté de responsabiliser les individus sur des points précis et prédéterminés. L'imputabilité oblige à rendre des comptes, tant sur l'atteinte des objectifs que sur l'utilisation des ressources publiques mises à la disposition des organisations. Mais comment éviter que la recherche d'une personne ou d'une organisation à qui imputer un problème reconnu ne se transforme en recherche de coupables ?

Dans une allocution prononcée le 23 janvier 2001, le président G.W. Bush a soulevé le problème d'une façon très intéressante. En faisant référence aux parents américains qui éprouvent des problèmes liés à l'éducation de leurs enfants, il formulait la remarque suivante. « Considérez un enfant qui a réussi son examen d'anglais de niveau 3 ; il accède au niveau suivant et échoue son test. Les parents disent alors : “Qui dois-je considérer comme imputable de cet échec[1] ?” Mon enfant avait réussi son test de niveau 3, mais a raté le suivant. Que s'est-il passé ? Qu'est-ce qui a mal tourné ? Où le système m'a-t-il laissé tomber ? » (traduction libre).

Il semble que cette attitude soit devenue courante dans le monde de l'éducation, même au Canada. En fait, la véritable question est de savoir qui doit rendre des comptes. Car même si tous acceptent la notion d'imputabilité, personne ne veut rendre des comptes, préférant attribuer la faute à quelqu'un d'autre. Il existe donc une contradiction entre la

---

1. Bush a dit précisément : « *who should I hold accountable* ? », ce qui personnalise encore plus la faute.

volonté de responsabiliser les administrateurs et le danger de rechercher les coupables, particulièrement quand les activités organisationnelles sont ambiguës.

Le contrôle fait donc référence à deux aspects différents : d'abord l'identification d'une personne ou d'une organisation qui accepte l'imputabilité d'un résultat, puis la capacité de mesurer ce qui a été fait, à partir d'une norme. Cette norme peut être explicite, précise, formelle et quantifiée tout comme elle peut être implicite, vague, informelle et non quantifiable. Souvent, d'ailleurs, les normes imprécises ont plus de poids que les normes précises ; les normes informelles sont plus difficiles à contourner que les normes formelles et les normes non quantifiables sont plus importantes que les normes quantifiables. Dans une certaine mesure, dépasser la vitesse permise est moins difficile que de s'insérer dans une file au théâtre ou à l'arrêt d'autobus : la règle écrite est moins difficile à contourner que le consensus établi.

Il est clair que le contrôle influence les gens. Personne ne se comporte de la même manière lorsqu'un contrôle est pressenti. Le contrôle comporte donc une dimension affective désagréable et personne n'a envie d'être contrôlé. Pour revenir à l'exemple du président Bush, tous les parents souhaitent imputer à quelqu'un d'autre les échecs scolaires de leur enfant. Autrefois, quand un enfant ne réussissait pas son examen, c'était sa responsabilité et un peu celle de ses parents. Aujourd'hui, on cherche d'autres responsables à qui imputer cet échec.

On l'a dit, le contrôle est fondamentalement perçu comme désagréable. Le policier qui distribue des contraventions rend service à la société, mais tous les contrevenants le perçoivent négativement : c'est inévitable.

L'APPLICATION DU CONTRÔLE

L'application du contrôle introduit deux notions supplémentaires : la tolérance et la sanction. La tolérance représente ce qui est généralement accepté comme écart permis par rapport à la norme alors que la sanction fait référence aux conséquences encourues lorsque le contrôle fait ressortir un écart dépassant le niveau de tolérance accepté. Une norme n'existe pas de façon absolue : tout individu – ou toute organisation –

doit d'abord intégrer la norme officielle (celle de la loi ou du règlement) ; il doit ensuite saisir le niveau de tolérance et, enfin, connaître la sanction applicable lorsque le contrôle révèle que la norme n'a pas été respectée. Ainsi, le conducteur d'une voiture circulant au Québec doit savoir que la vitesse maximale autorisée sur l'autoroute est de 100 km/h, que la tolérance est d'environ 18 km/h et que le fait de contrevenir à cette règle entraîne une amende proportionnelle à l'excès de vitesse et l'attribution de points d'inaptitude. Mais l'excès de vitesse est calculé à partir de la vitesse formelle (100 km/h) et non à partir de la vitesse tolérée (118 km/h).

La plupart des conducteurs considérant que la vitesse autorisée est de 118 km/h sont généralement très surpris, voire frustrés, lorsque, exceptionnellement, on les arrête à 110 km/h. Ces mêmes personnes, ignorant la tolérance et les sanctions encourues dans le reste de l'Amérique, éprouveront de la difficulté à choisir le comportement approprié. L'écart sera encore plus marqué en Europe ou dans un pays du tiers-monde, où l'on retrouve des codes différents avec lesquels il devient difficile de composer.

On retrouve exactement la même situation au sein des organisations publiques où existent des lois et des règlements ainsi que des obligations imposées par la direction ou le Conseil du Trésor. Le personnel doit aussi être conscient du niveau de tolérance et des sanctions appliquées. Jusqu'aux années 1970, un gestionnaire gouvernemental qui dépensait plus que le budget autorisé était récompensé l'année suivante, par une augmentation de son budget, alors que son collègue qui le respectait scrupuleusement était puni par un non-accroissement du budget et par une plus grande difficulté de réévaluation à la hausse de son statut et, conséquemment, de son salaire. Peu importe la règle écrite, c'est l'interprétation qui en est faite qui compte et l'objet sur lequel le contrôle est réellement appliqué.

Les moyens de contrôle

Comme le proposent Gortner, Mahler et Nicholson (1993), certains moyens de contrôle sont très formels : la supervision directe, les horodateurs, les espions en tout genre (humains et électroniques) pour le niveau

le plus simple. On rencontre également des systèmes d'information de gestion qui produisent des données conformes ou non aux besoins de contrôle des organisations, puis des processus d'évaluation de personnel et de programmes. Tous ces moyens fournissent une information qualitative et quantitative sur la productivité des individus, comme sur celle des organisations, mais aussi sur leur performance.

Les moyens de contrôle peuvent aussi faire appel à diverses techniques dont le but premier n'est pas de contrôler. Les groupes formés pour des activités de gestion de la qualité, les cercles de qualité ou les groupes de qualité de vie au travail peuvent devenir indirectement, mais de façon très efficace, des moyens de contrôle. On peut même en dire autant de groupes aussi informels que des clubs sociaux ou des regroupements d'employés, ou aussi formels que les syndicats ou les groupes constitués lors de la formation initiale ou du perfectionnement des employés. Dans ces cas, le contrôle est obtenu par la socialisation, le partage de valeurs communes dans l'organisation ou dans les groupes, ou la création d'une culture organisationnelle.

Ces types de contrôle correspondent donc à une perspective interne de l'organisation (autorité hiérarchique) ou à une perspective externe, comme la politique, la loi, les groupes de pression, les médias, etc. Les uns et les autres constituent les moyens de contrôle de l'organisation et agissent de ce fait sur le comportement des membres et sur la nature des biens et services qu'elle produira.

Que contrôler ? Les résultats

En réalité, l'observation de la vie organisationnelle nous enseigne que l'on contrôle d'abord et surtout ce que l'on peut contrôler. Si l'on est en mesure de contrôler les résultats d'une manière quantitative, on le fera. Ce sont les mesures quantitatives de résultats produits. On les retrouve dans des organisations aux productions mesurables, dans le monde industriel, mais aussi dans le monde des services, en particulier dans les organisations dont le mandat est de payer des sommes prévues par la loi. En revanche, même dans ce type d'organisations, on ne peut pas toujours mesurer les extrants de certaines unités, que l'on pense, par exemple, à la Direction des communications de la Régie des rentes ou la Direction des ressources humaines de la Régie de l'assurance maladie.

S'il est impossible de mesurer directement les résultats, mais qu'il est possible d'obtenir des rapports sur les résultats ou sur les activités, ce sont ces derniers qui feront l'objet du contrôle. Ici, le contrôle porte sur le contenu des rapports plutôt que sur le résultat direct ou l'activité directe.

Le problème consiste souvent dans ces cas à établir ce qui sera mesuré et comment il le sera, les réponses à ces deux questions étant déterminantes. Les résultats ou activités dépendent de la façon dont les gens qui remplissent les rapports les comprennent et les interprètent, tout comme du degré de précision des rapports. On peut demander à des professionnels, ce qui est un cas courant, de remettre des relevés détaillant la nature de leurs activités. Le problème se pose de plusieurs façons. Que faire lorsque dans le cours d'une activité majeure, vous êtes interrompu par un téléphone portant sur autre chose ? Que faire si l'interruption se prolonge ? Toutes les personnes ayant eu à faire face à cette situation ont tendance à arrondir les coins en imputant à l'activité principale les perturbations attribuables à des activités secondaires.

Prenons l'exemple d'une organisation publique, en partie autofinancée, dont la direction demande aux professionnels de remplir des rapports d'activités, dans le but d'établir un système de prix de revient. Il est, en effet, important de connaître le coût de chaque type d'activité, et de répartir ce coût dans les charges afin de facturer les services non subventionnés. Cette tâche exige de chaque employé quelques heures à la fin de la semaine pour codifier les tâches et tenter de distinguer ce qui devrait être attribué à chacune des activités. Après un an, on demande aux professionnels de continuer l'élaboration du système de prix de revient en exigeant plus de données, ce que les professionnels acceptent. Après deux ans, on réitère la demande, ce que les professionnels acceptent, sans enthousiasme. Après trois ans, lorsque la demande est répétée, les professionnels refusent, arguant que les résultats du système de prix de revient ne leur ont jamais été communiqués et qu'ils soupçonnent, non sans raison, que le système est devenu un outil de contrôle des activités. C'est ainsi que les objectifs initiaux ont été modifiés, le système a été déformé pour répondre à des objectifs différents de ceux pour lesquels il avait été conçu. Le plaisir des dirigeants de contrôler leurs employés, surtout s'ils sont des professionnels, peut l'emporter sur des objectifs organisationnels,

plus acceptables mais plus complexes et difficiles à atteindre. C'est ce qui arrive souvent avec les moyens de contrôle, l'objectif final n'a peu ou rien à voir avec les objectifs initiaux. Ce phénomène est d'autant plus intéressant que, en général, lorsque les employés croient que le système est utilisé à des fins différentes de celles prévues initialement, ils colligent l'information de façon beaucoup moins précise, ce qui, à plus ou moins court terme, corrompt l'information.

Le prix de revient

Les systèmes de calcul du prix de revient constituent un moyen de contrôle très intéressant. Ils permettent d'attribuer une valeur monétaire à différentes activités et assurent à la direction d'effectuer des choix stratégiques conséquents. Les coûts des activités administratives se divisent en deux catégories. Tout d'abord, on retrouve les coûts directs, facilement attribuables à une activité précise. Ainsi, un professeur qui doit donner un cours à l'extérieur de la ville devra soumettre un compte de dépenses, que l'on présume imputables à 100 % à l'activité extérieure. C'est la partie la plus facile : on sait précisément à quoi correspondent les coûts.

Par contre, dans une organisation, il y a des coûts que l'on ne peut affecter à une activité en particulier. Pour reprendre le même exemple, soit le cours donné à l'extérieur par un professeur, quelle portion du salaire du directeur général, de celui des autres directeurs, des coûts d'administration et de finances, et ainsi de suite, doit-on attribuer au déplacement ? L'élaboration d'un système de prix de revient exige donc d'émettre des hypothèses et de tenter de vérifier dans quelle mesure elles correspondent aux coûts réels. Cette opération est forcément arbitraire et exige passablement de créativité. La manière d'imputer une dépense indirecte peut modifier les coûts de multiples activités. On peut ainsi, selon les intérêts politiques, rendre rentable ou déficitaire une même activité.

La gestion par objectifs (GPO)

La GPO visait, à l'origine, à redonner aux employés de grandes organisations les incitatifs et la liberté des entrepreneurs de jadis. On voulait que les gestionnaires puissent agir en fonction des objectifs fixés : au départ, chacun devait formuler des objectifs et chercher à les atteindre.

On a vite constaté la difficulté d'harmoniser tous ces objectifs dans l'organisation et on a, alors, élaboré des objectifs organisationnels avec l'idée de les répartir entre les diverses unités. Ce faisant, on venait d'altérer sensiblement les effets des objectifs comme méthode d'incitation et de mobilisation. Le système de GPO se caractérisait par une charge cléricale importante, consistant à définir puis à négocier les objectifs pour finalement rédiger un rapport évaluant s'ils avaient été atteints. C'est ainsi que tout le système est indirectement devenu une méthode de contrôle basée sur les rapports décrivant l'atteinte d'objectifs préalablement définis.

En fait, ce système n'avait de sens qu'au sein d'organisations aux activités non routinières, basées sur la gestion par projets, par exemple. Dans ces cas, les délais particuliers et les frais de fonctionnement rendaient le système viable. Les gestionnaires qui ont travaillé dans ce système rappellent qu'en plus de la lourdeur bureaucratique, ils devaient composer avec : 1) des objectifs de fond pas toujours très clairs ou bien compris et difficilement mesurables ; 2) des objectifs réels non exprimés, ce phénomène étant lié à des ambiguïtés politiques ou à l'élaboration de politiques ; 3) des programmes rarement standardisés et souvent controversés, ce qui rendait le processus encore plus complexe.

L'ÉVALUATION DE PROGRAMMES

L'évaluation de programmes cherche à comparer les résultats des programmes en fonction des intentions de départ énoncées dans les textes de loi ou les buts initiaux. On peut aussi évaluer l'effort, la performance générale, l'adéquation des résultats par rapport aux besoins, l'efficience ou la qualité du processus de production. Souvent, les organismes publics redoutent l'évaluation de programmes parce qu'elle constitue un risque politique, dans la mesure où elle peut prouver leur inefficacité, leur inefficience ou mettre en évidence leurs lacunes. Ce danger d'utilisation politique des résultats, avec les risques concomitants que représentent la réduction des budgets ou la perte d'autonomie, constitue un frein à l'évaluation. De plus, il existe toujours un risque que quelqu'un conteste la méthodologie, particulièrement lorsque les résultats sont négatifs ou que l'évaluation désavoue des positions personnelles. Ces évaluations représentent donc une source de conflit potentiel entre l'intérêt interne des

bureaucrates (savoir ce qui se passe, mesurer leur performance) et leur intérêt externe (faire bonne figure et éviter de causer des torts politiques). Pour éviter ces inconvénients, certains mandataires exigent le secret de la part des évaluateurs.

LES SYSTÈMES DE GESTION DE PROJET

Certains systèmes comme PERT (*program evaluation and review technique*) ou CPM (*critical path method*) visent à assurer le respect des délais en tenant compte des interrelations entre les diverses étapes d'un projet. Ces techniques permettent de spécifier la durée de chacune des étapes, les chevauchements possibles ainsi que les étapes préalables aux autres. On peut donc à la fois déterminer l'ordre optimal des opérations et contrôler leur déroulement.

On peut aussi utiliser le diagramme de GANTT, qui permet de déterminer toutes les étapes d'un projet, en précisant la durée de chacune d'entre elles et en identifiant le responsable et les tâches nécessaires à la réussite. L'objectif est semblable à celui des deux techniques précédentes, mais le modèle de GANTT s'applique à des projets plus simples et ne comporte pas de savants calculs statistiques et probabilistes comme les systèmes PERT.

LE CONTRÔLE DU COMPORTEMENT

Quand on ne peut contrôler directement les résultats, on utilise des rapports et des techniques portant sur les résultats et les activités. Si ce type de contrôle est impossible à effectuer, on doit se tourner vers quelque chose de plus général, soit le contrôle du comportement, bien que celui-ci soit habituellement jumelé à d'autres contrôles complémentaires. Ce contrôle assez traditionnel consiste à surveiller les activités par observation directe (superviseur), par rapport d'activités ou par systèmes automatisés (en informatique). Ces contrôles renseignent sur les heures effectivement travaillées ou sur la nature des activités réalisées. Ainsi, dans un cours de management par Internet, le professeur est informé du nombre de fois qu'un étudiant a ouvert ses dossiers, du nombre précis de consultations effectuées et du nombre de messages expédiés sans que cela

ne fournisse de renseignement sur l'apprentissage de l'étudiant. Si l'étudiant est informé de ce contrôle, on peut présumer qu'il aura tendance à multiplier les activités faisant l'objet d'un contrôle, dans la mesure où cela peut influer sur sa note.

LE CONTRÔLE PAR LA PARTICIPATION DES EMPLOYÉS

Quand on ne peut mesurer les résultats directement ou que l'on considère les rapports d'activités inintéressants ou insuffisants, il est possible de contrôler les employés par des programmes dans lesquels ils s'investissent, ce qui permet d'internaliser le contrôle. Les employés seront eux-mêmes chargés de surveiller leur production, leur productivité et celle de leur groupe. Cependant, cela ne peut fonctionner que si les employés y trouvent leur compte.

Cet effet de contrôle peut ne pas constituer l'objectif premier des activités de participation, mais il nous faut convenir qu'il a un effet très important lorsque ces activités sont mises en place. Quand une organisation instaure des cercles de qualité ou des groupes d'amélioration de la qualité, les employés règlent directement les problèmes en les analysant et en proposant des solutions. Si la direction est sincère dans son désir de les écouter et de leur donner les moyens de se prendre en main, les résultats atteints permettent de diminuer le nombre de contrôles externes. C'est toute la problématique de la gestion de la qualité qui est illustrée ici, basée sur le principe que les employés ont à cœur les objectifs organisationnels, dans la mesure où ils peuvent sentir qu'ils ont une prise sur leur destin et sur celui de leur organisation.

L'IDENTIFICATION PSYCHOLOGIQUE DES EMPLOYÉS

Ce type de contrôle est très ancien, mais les gens ne se rendent pas toujours compte de ses effets. Quand le roi d'Angleterre envoyait en Inde son vice-roi, le voyage durait plusieurs mois à l'aller et au retour. Quand le premier bateau revenait, c'était simplement pour dire que le vice-roi était entré en fonction. Il pouvait s'écouler une année entière avant que le souverain ne soit informé de la gestion de son vice-roi. Quel contrôle pouvait-il donc exercer ? L'identification psychologique. Il choisissait

évidemment quelqu'un qu'il connaissait, en qui il avait confiance et dont il attendait un comportement semblable à celui qu'il aurait adopté dans pareilles circonstances. Le vice-roi connaissait bien le mandat et agissait en s'identifiant psychologiquement à son maître.

Il s'agit là d'un ensemble de contrôles intrinsèques, visant à développer une culture organisationnelle où les normes ne sont jamais spécifiées si ce n'est par l'exemplarité des comportements dominants dans le groupe. Pour que les employés s'identifient au comportement dominant, ils doivent se côtoyer : ainsi, les organisations financeront-elles des activités sociales, où tous se rencontrent, dans un contexte différent de celui du travail et favorable à la création de contacts informels qui faciliteront par la suite le fonctionnement de l'organisation. Ces activités sociales sont souvent un lieu de renforcement de la culture organisationnelle où l'on échange sur les succès ou les comportements à éviter, créant ou renforçant les normes de comportement internalisées.

Lorsque les employés socialisent, ils s'identifient à l'organisation. Ce pouvoir d'identification est lié à la loyauté personnelle et parfois à l'attachement idéologique. Il est renforcé par la socialisation institutionnelle ou professionnelle, mais aussi par la sélection des employés.

LA MONTÉE DE L'ÉTHIQUE COMME PERSPECTIVE DE CONTRÔLE

Antérieurement, les contrôles étaient surtout établis à partir de règles, de principes écrits dans des lois ou des règlements auxquels devaient souscrire les gestionnaires. L'effet de ces règles formelles alourdissait considérablement le processus administratif et la bureaucratie des organisations. La décentralisation accrue de l'appareil décisionnel et la réduction des contrôles centralisés ont accordé au gestionnaire une plus grande autonomie tout en limitant le nombre de balises auxquelles il peut se fier.

Pour faire face aux problèmes communs éprouvés en milieu de travail (ou dans la vie personnelle), l'individu peut se référer à certaines règles pour adopter le comportement le plus approprié. Cependant, quand les problèmes sont nouveaux ou mal cernés, il n'existe plus de repères écrits et il doit accéder à un niveau de référence non écrit et peu

précis, à savoir l'éthique. Cela peut aussi se produire quand l'application des règles habituelles conduit à un résultat contraire à celui qui est recherché et qu'il sent le besoin d'intervenir. Alors, comment doit-il se comporter ? Les associations professionnelles offrent à leurs membres des règles de conduite sous forme de code de déontologie, mais ces règles sont insuffisantes et ce qu'elles ne prévoient pas s'ajuste par l'éthique.

Les visées de décentralisation administrative, de responsabilisation des gestionnaires publics et d'imputabilité administrative font en sorte que, d'une part, les règles sont moins nombreuses qu'auparavant et que, d'autre part, les gestionnaires se sentent plus responsables des effets réels des actions de leurs organisations. Cela multiplie les occasions où les problèmes d'éthique se posent. On ne peut tout prévoir et l'évolution administrative tend vers plus de souplesse afin d'éviter la lourdeur administrative dans un contexte de complexité croissante.

L'éthique comporte donc une réflexion sur les valeurs, dans un contexte déterminé, avec la perspective de pouvoir décider en cas d'incertitude. L'absence de règles empêche de savoir de façon précise s'il y a conformité ou non, de même que la définition de la tolérance est ambiguë, laissant toute la place au jugement personnel : comment décider avec assurance dans l'incertitude du moment ?

Il y a cinquante ans, l'Administration publique se préoccupait essentiellement de contrôler certaines activités sociales. Au fil des ans, son rôle a évolué passant de support social à responsable du développement social et économique, compliquant d'autant la tâche des agents de l'État. Les préoccupations d'efficacité et d'efficience, les menaces de privatisation et l'obligation de rendre des comptes ont eu plusieurs répercussions pour les responsables administratifs.

On ne s'est rendu compte que sur le tard des conséquences axiologiques des modernisations administratives. La société est moins tolérante qu'autrefois à l'égard des avantages personnels ou de l'utilisation de ressources publiques à des fins personnelles ; elle n'accepte plus l'inefficacité administrative et la lourdeur bureaucratique. La bureaucratie s'est développée pour des raisons rationnelles ; on dit même que le souci de rationalité a entraîné le développement bureaucratique. Cependant, si l'on diminue les contrôles bureaucratiques pour gagner en effica-

cité, on doit compenser par une autre mesure pour ne pas amoindrir la confiance du public envers l'équité du système. C'est pourquoi il devient si important à ce stade de développer des ensembles de valeurs partagées, publiques, auxquelles adhèrent les gestionnaires des organisations de l'État. L'éthique prend toute sa place dans ce contexte.

LES CONTRÔLES EXTERNES

Dans l'Administration publique, les contrôles externes proviennent de diverses sources qu'on pense au contrôle législatif, y compris le budget, ou au contrôle par les commissions de l'Assemblée nationale et par les lois. L'Administration dans son ensemble est également contrôlée par le judiciaire comme partie de l'exécutif.

L'un des contrôles les plus évidents est effectué par les politiciens, qui font régulièrement pression sur certaines parties de l'Administration publique. Cela est plus manifeste au plan municipal, mais certains secteurs des Administrations québécoise et fédérale sont périodiquement soumis à des pressions politiques. Le fait de redouter d'être soumis à un contrôle politique constitue aussi un contrôle, mais déjà plus internalisé.

Selon Barrette (1992, cité dans Mercier, 2002, p. 245), le contrôle politique prend quatre formes.

1. Contrôle de l'« opportunité » : vise la rationalité ; est fonction d'un but ; mesure la qualité intrinsèque eu égard au contexte. Contrôle le plus subjectif et le plus politique.
2. Contrôle de la légalité : vise le respect des règles de droit, les droits formels et les droits moins stricts.
3. Contrôle de la rentabilité : vise le rendement, l'efficience, la maîtrise des coûts par rapport au rendement obtenu, les coûts financiers d'une crise et de son dénouement.
4. Contrôle de l'efficacité : le but a-t-il été atteint ? Quels résultats avons-nous obtenus par rapport à l'objectif visé ?

Les groupes de pression, en plus de l'influence qu'ils peuvent exercer et cherchent à exercer sur les politiciens, contrôlent aussi les activités gouvernementales, en laissant couler des informations, en dénonçant certaines situations, en organisant des manifestations, etc.

Enfin, les organismes centraux, comme le Conseil du Trésor ou le Conseil des ministres, par leur acceptation ou leur refus des projets et des programmes, exercent un contrôle évident. Il faut aussi tenir compte des organismes de contrôle rattachés au pouvoir législatif, comme le Vérificateur général ou le Protecteur du citoyen, sans oublier les contrôles des agences de la santé et des services sociaux ou ceux du ministère de l'Éducation.

LE PROCESSUS DE CONTRÔLE

Il se caractérise par cinq étapes :

1. l'objet du contrôle ;
2. le repérage des normes ;
3. la collecte de données ;
4. la mesure et l'évaluation de l'écart ;
5. la correction des écarts.

L'objet du contrôle est une étape fondamentale. C'est celle où l'on s'interroge sur ce qui doit être contrôlé. Généralement, l'évolution des organisations fait en sorte que les contrôles se multiplient, d'où l'obligation de reprendre cette étape régulièrement pour déterminer les contrôles significatifs et ceux dont la pertinence est moindre. Il faut se demander : quelle est la valeur ajoutée de chacun des contrôles dont nous disposons ?

Il nous faut aussi repérer les normes qui serviront à préciser nos observations. Une observation n'a de sens que si l'on peut mesurer l'écart qui existe entre les données recueillies et la norme établie. Ce sont les normes qui déterminent s'il existe ou non un problème. En théorie, on peut résoudre un problème soit en faisant disparaître sa cause ou son effet, soit en modifiant la norme. Les normes jouent donc un rôle central dans l'existence du contrôle.

Recueillir les données et mesurer les éléments clés, c'est le rôle du système d'information de fournir les données significatives.

Mesurer et évaluer l'écart entre les données et les normes, c'est le travail d'analyse lié au contrôle, travail qui fera ressortir le besoin de mesures correctives ou palliatives.

Corriger les écarts, c'est le but ultime d'un système de contrôle, soit assurer que les objectifs sont atteints, que les conditions sont respectées.

Il ne reste donc qu'à recommencer le processus qui deviendra, de ce fait, continu.

LES CRITÈRES DES BONS CONTRÔLES

Peter Drucker (1975) propose sept importants critères permettant d'analyser et d'évaluer les contrôles et décrit la différence entre contrôle et moyens de contrôle. Pour lui, le contrôle fait référence à l'atteinte des objectifs ; il est lié à une orientation, alors que les contrôles sont des moyens de mesure, des indicateurs de toutes sortes d'éléments dont l'accumulation ne donne nullement la certitude d'être en contrôle. En fait, pour Drucker, la multiplication des éléments de contrôle risque de distraire l'attention des dirigeants de ce qui est essentiel pour leur fonction, c'est-à-dire le contrôle.

Trois précisions

D'abord, selon Drucker, les contrôles ne sont ni objectifs ni neutres. Ceux qui décident de contrôler quelque chose ont démontré les valeurs qu'ils privilégiaient, ils témoignent de ce qui est important pour eux. Le simple fait qu'un contrôle existe résulte d'un choix politique de la part de ceux qui l'ont mis en place. Les gens qui sont contrôlés ressentent généralement de façon négative l'existence des contrôles, en partie à cause de cette caractéristique. Cela vient du fait que, d'une part, on ne peut tout contrôler et qu'il faut faire des choix, et que, d'autre part, ces choix portent sur certains éléments au détriment d'autres aspects. Enfin, les gens qui mettent des contrôles en place font généralement partie des organisations et ne sont pas indifférents au fait que ces contrôles les toucheront aussi. Les contrôles constituent une bonne représenta-

tion des valeurs de ceux qui les conçoivent. Les contrôles sont réalisés selon la méthode d'observation participante ; ils modifient par la suite l'observateur tout comme l'événement observé. L'existence même du contrôle change la nature de l'événement contrôlé, de sorte que, si l'on voulait éviter ce phénomène, on ne pourrait pas y arriver. Le contrôle des budgets induit des comportements de dépenses pour éviter que ceux-ci ne soient périmés en fin de période. Le contrôle détermine le type de comportement qui répond le mieux aux impératifs du contrôle : pour modifier le comportement, il faut aussi changer le type de contrôle.

Drucker précise également que les contrôles doivent d'abord porter sur les résultats, sur les effets et sur les objectifs plutôt que sur les efforts. La tendance à vouloir mesurer déplace l'objet du contrôle vers l'effort, vers l'activité, vers ce qui se mesure facilement plutôt que vers les résultats, ce qui, dans un monde de services, reste souvent ambigu. Si l'on veut vraiment établir des contrôles axés sur les résultats, on se heurte rapidement au fait que les résultats n'existent qu'à l'extérieur du système qui les produit, les rendant souvent difficiles à contrôler.

La dernière précision qu'apporte Drucker concerne la nécessité des contrôles tant pour les éléments non mesurables que pour ceux qui sont mesurables. Il ne faut pas que l'élaboration des contrôles soit guidée par la facilité à mesurer, car le gestionnaire risquerait de s'éloigner de sa raison d'être. Cette dimension est particulièrement importante dans un monde de services, et tout spécialement de services publics. Les contrôles doivent aussi porter sur des phénomènes durables et non durables.

Sept critères pour apprécier les contrôles (Drucker)

Ces sept critères devraient servir à évaluer les contrôles, que ce soit au moment où ils sont mis en place ou lorsqu'on veut les critiquer en vue de les améliorer ou de les remettre en cause.

1. **Économiques**. Les contrôles devraient tendre à fournir le minimum d'informations nécessaires. Ici, l'augmentation du nombre de contrôles va à l'opposé des besoins réels. On doit mettre en place un nombre restreint de mesures. Leur usage doit

rester bon marché. L'objectif devient donc de reconnaître ce minimum de données signifiantes, considérant que l'augmentation du nombre de contrôles réduit toujours leur efficacité.

2. **Significatifs**. Les mesures de contrôle doivent être signifiantes afin de révéler des aspects clés du fonctionnement. Il faut que l'information renseigne vraiment sur les points importants, ce qui exige de critiquer la signification réelle des mesures de contrôle utilisées. C'est d'autant plus important que la signification des contrôles est mouvante, obligeant le gestionnaire à se questionner sur cet aspect. Stratégiquement, le non-essentiel ne devrait être contrôlé que par exception. On revient toujours à la question : « Qu'est-ce qui est vraiment important ? »
3. **Pertinents.** Les mesures de contrôle doivent être appropriées à ce que l'on veut contrôler. Il faut que le lien entre le contrôle et l'objet du contrôle soit très étroit, ce qui n'est jamais assuré dans le temps. La loi de Pareto voulant que 80 % des résultats soient produits par 20 % des efforts joue ici : généraliser un phénomène peut être trompeur.
4. **Conformes au sens.** Les contrôles doivent être conçus de façon à correspondre au caractère et à la nature du phénomène à mesurer. La compréhension des résultats obtenus doit être conforme à la signification réelle de ce que l'on recherchait. Dans ce domaine, on observe souvent des écarts entre l'interprétation qui est faite des résultats et le sens qui était recherché au départ, ce qui oblige à poser souvent cette question. La correspondance entre la mesure et le phénomène étudié est parfois basée sur l'idée d'une fiabilité qui nous vient de quantifications attirantes, comme d'ajouter beaucoup de décimales à une donnée sur un phénomène imprécis.
5. **Synchronisés.** Les mesures de contrôle doivent être appliquées au bon moment. Le fait d'observer des écarts entre le moment approprié et celui où le contrôle a été effectué entraîne des écarts de résultats. La fréquence tout comme le synchronisme influeront directement sur la nature des résultats observés.

6. **Simples.** Les mesures de contrôle doivent être simples, ce qui exige beaucoup d'efforts. Dans les activités complexes, les contrôles simples sont les plus difficiles à concevoir. Il arrive parfois que personne ne comprenne, hormis des spécialistes, ce que laisse entrevoir un problème.
7. **Opérationnels**. Les mesures de contrôle visent d'abord un meilleur fonctionnement de l'organisation. L'évolution des systèmes administratifs entraîne une augmentation de la complexité et multiplie les nouveaux contrôles qui peuvent nuire à l'atteinte des objectifs. L'accumulation des contrôles nuit à l'organisation, de même que leurs contradictions et la diminution de leur pertinence. Les contrôles doivent être centrés sur l'action pour être opérationnels. À quoi serviront-ils vraiment ? Cette question pourtant fondamentale est souvent mise de côté.

Avec ces sept critères, on possède des outils pour analyser des contrôles concrets, pour évaluer s'ils sont toujours pertinents, surtout dans un contexte où l'accumulation des contrôles a des effets négatifs sur l'efficacité et l'efficience des organisations.

CONCLUSION

On constate donc que les contrôles jouent plusieurs rôles dans le fonctionnement des organisations. De nombreux contrôles de type quantitatif cherchent à assurer le respect de normes précises dans le cours des activités. D'autres contrôles, de type qualitatif, font référence à des normes moins précises et moins bien arrêtées, mais tout aussi importantes. Enfin, d'autres contrôles, encore de type managérial, agissent à travers les habitudes, les comportements attendus, la perception de ce qui est important pour les décideurs, bref, à travers une culture particulière du contrôle. Ce sont des contrôles indirects, appris, qui ne sont plus imposés au moment où ils sont devenus efficaces.

Les jeunes enfants apprennent les bonnes manières et ne sont contrôlés par la suite que par l'idée qu'ils se font des comportements attendus. Ces contrôles sont intrinsèques, intégrés et considérés comme plus efficaces.

Au sein d'une organisation, les meilleurs contrôles sont ceux qui favorisent les apprentissages, ceux susceptibles de laisser des traces, même après la suppression de l'activité de contrôle externe. On peut contrôler la vitesse des automobilistes par la présence des policiers ou des gendarmes, on peut aussi la contrôler par l'éducation des citoyens. On peut interdire le stationnement en imposant des amendes ou en bloquant physiquement l'accès aux espaces. La première méthode offre l'avantage d'obliger les gens à se policer eux-mêmes, d'abord parce qu'ils redoutent les contraventions, ensuite parce qu'ils en viennent à considérer la situation comme normale. Certaines villes des Pays-Bas ont commencé à réduire la quantité de pancartes régulant la circulation pour favoriser des apprentissages chez leurs citoyens.

En conclusion, on peut donc se poser la question de l'efficacité du contrôle en l'associant à la capacité d'apprendre qu'il engendre. Si un contrôle est susceptible de favoriser un apprentissage, il est supérieur à un autre qui n'aurait pas cette faculté. Il faut cependant aborder la question du contrôle dans une perspective plus large et plus globale ; il ne suffit pas de l'associer à des chiffres et à la supervision physique : le meilleur contrôle est celui qui s'applique tout seul, parce qu'il est mieux respecté et parce qu'il demande moins d'efforts.

Annexe

LES VÉRIFICATEURS GÉNÉRAUX : DES GUIDES POUR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES[1]

Claude Beauregard

Les citoyens versent aux différents ordres de gouvernement près de 50 % de leurs revenus sous forme d'impôts et de taxes. En retour, ils sont en droit d'exiger que les administrations publiques gèrent ces fonds de façon économe et éclairée. Le rôle du Vérificateur général est de vérifier qu'il en est bien ainsi.

Le législateur s'est soucié d'assurer l'indépendance du Vérificateur général du Québec, de façon qu'il ait toute latitude pour mener à bien ses travaux de vérification et d'examen. En effet, le Vérificateur général du Québec est nommé par l'Assemblée nationale pour un mandat non renouvelable de dix ans. Sa nomination doit être entérinée par une majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale, ce qui implique généralement que l'opposition y acquiesce. Le Vérificateur général fait rapport directement à l'Assemblée nationale et ses rapports sont publics. Il a toute liberté pour choisir les méthodes qu'il juge appropriées et plus particulièrement pour produire son rapport. Cette indépendance est importante parce qu'elle confère objectivité et crédibilité à son travail.

1. Dans un article publié par la revue *Sources ENAP* (2001, vol. 16, n° 5), Claude Beauregard précisait le rôle du Vérificateur général ainsi que les particularités des approches dynamiques comme la Vérification d'optimisation des ressources, appelée VOR. Il s'agit là d'un exemple de nouvelles façons de faire qui marquent le champ du contrôle administratif en élargissant les perspectives à partir desquelles s'effectue le contrôle. Nous reproduisons ici cet article du professeur Beauregard.

Le Vérificateur général est une institution dont l'Assemblée nationale a décidé de faire profiter les grandes villes. Elle a en effet créé un poste de Vérificateur général dans chacune des neuf villes de 100 000 habitants ou plus que le Québec compte depuis les fusions de 2002. Ce n'est pas tout à fait une primeur puisque la Ville de Québec a depuis 1997 un Vérificateur dont le mandat équivaut à celui du Vérificateur général du Québec. Les villes qu'on a doté d'un Vérificateur général sont Montréal, Québec, Longueuil, Laval, Gatineau, Lévis, Sherbrooke, Trois-Rivières et Saguenay.

Ces vérificateurs généraux seront nommés par un vote favorable des deux tiers des membres des conseils municipaux. Toutefois, leur mandat ne sera que de sept ans. Comme les modalités de nomination et de fonctionnement sont les mêmes que celles du Vérificateur général du Québec, ils jouiront de la même indépendance que ce dernier. Parmi les provinces canadiennes, seul le Québec a choisi de se doter de vérificateurs généraux au plan municipal. Cette décision devrait rassurer les citoyens qui craignent que le coût des services n'augmente avec les fusions.

On connaît bien les rapports du Vérificateur général du Québec qui, annuellement, présente un point de vue indépendant sur la gestion des fonds confiés au gouvernement. Mais quel est son mandat précis ? En fait, il est multiple. Le Vérificateur général doit d'abord s'assurer que l'information financière figurant aux états financiers est fiable et complète. Il lui incombe aussi de déterminer dans quelle mesure les décisions prises par les gestionnaires l'ont été dans le respect des lois, des politiques et des règlements en vigueur, et ce, dans le but de s'assurer que les fonds publics ont été utilisés de la façon voulue par le gouvernement et les élus. Enfin, il doit s'assurer que l'administration optimise ses ressources sans toutefois mettre en péril le bien-fondé ou la pertinence des politiques gouvernementales et des objectifs des programmes. Les élus peuvent en outre confier des mandats spéciaux au Vérificateur général lorsque des situations particulières se présentent.

Les deux premiers volets de ces mandats correspondent à des fonctions traditionnelles des vérificateurs. La vérification d'optimisation des ressources appartient cependant en propre à la fonction de Vérificateur général. Elle consiste à s'assurer que l'administration gouvernementale

a bien fait ce qu'elle devait faire, qu'elle utilise l'argent des citoyens à bon escient et, surtout, qu'elle rend compte de cette utilisation. L'Administration doit donc répondre à des questions comme celle-ci : A-t-on obtenu au meilleur prix les ressources nécessaires pour offrir les services ? Obtient-on les meilleurs résultats compte tenu des ressources disponibles ? Atteint-on toujours les résultats recherchés ? La reddition de comptes est-elle de qualité et les mécanismes pour la faire sont-ils bien définis ?

Le Vérificateur général, par sa vérification d'optimisation des ressources, peut influer favorablement sur la gestion et ainsi aider les gestionnaires. En effet, sa démarche l'amène à déterminer des critères d'évaluation de la gestion. À la lumière de ceux-ci, il analyse les actions des vérifiés et établit des constats. Il cherche à comprendre les situations qu'il observe en analysant le contexte et les circonstances particulières dans lesquels se trouve le vérifié. Il évalue les conséquences de ses agissements et, à la lumière de sa vérification, il formule des recommandations. Les vérifiés prennent ainsi conscience de leurs faiblesses, certes, mais bénéficient aussi de conseils qui leur permettront d'améliorer leur gestion.

De plus, même s'il n'examine pas tous les secteurs d'activité, étant donné les fonds limités mis à sa disposition, il n'en demeure pas moins que son existence même ne peut qu'avoir un effet favorable sur l'ensemble de l'Administration publique. En effet, sachant que ses actions pourront être examinées et qu'il pourra avoir à s'en expliquer, le gestionnaire sera enclin à exercer ses fonctions de façon plus prudente et plus performante. Les économies ainsi engendrées, si elles ne sont pas toujours quantifiables, sont néanmoins réelles.

Le mandat du Vérificateur est englobant et essentiel au bon contrôle des fonds publics. La vérification a de tout temps existé, traduisant, qu'on le veuille ou non, la propension des êtres humains à se méfier les uns des autres. Le travail du Vérificateur contribue à atténuer cette méfiance, voire à instaurer un climat de confiance.

Les élus, représentants des citoyens, délèguent la gestion des fonds publics à l'Administration. Celle-ci comporte plusieurs niveaux de délégation comparables aux maillons d'une chaîne. Or toute délégation de

pouvoir entraîne l'obligation de rendre des comptes. C'est ainsi que les citoyens, qui remettent une partie de leur avoir à une administration, exigent de savoir ce qu'elle en fait.

La reddition de comptes, pour être valable, doit satisfaire à certaines conditions. D'abord, elle doit se faire à tous les niveaux de la chaîne de délégation. Ensuite, elle doit être obligatoire, car peu nombreux sont les gestionnaires qui rendent spontanément des comptes. Cela n'a rien d'étonnant puisque l'individu, par nature, n'aime pas devoir justifier ses actes. Il n'en demeure pas moins que l'élu, et en fin de compte le citoyen, est en droit d'obtenir des explications sur les initiatives que prennent les gestionnaires.

Ce caractère obligatoire de la reddition de comptes est généralement lié à l'existence d'un vérificateur qui s'assurera de la qualité de celle-ci, c'est-à-dire qu'il vérifiera si elle s'effectue dans le respect des principes établis, à savoir qu'elle est bien définie, que l'on sait qui doit la faire et à qui elle s'adresse et, finalement, que les outils de mesure utilisés sont adéquats. Une reddition de comptes de qualité permet une gestion transparente des fonds publics.

Mais si les règles comptables permettent une bonne reddition de comptes sur le plan financier, il en est autrement en ce qui concerne la qualité de la gestion. En effet, les rapports annuels produits actuellement ne permettent pas d'évaluer cet aspect de manière complète et objective.

Le Vérificateur général du Québec, dans son rapport 1998-1999, a constaté qu'il est difficile, voire impossible, d'apprécier le rendement des trois ministères vérifiés à partir de leur rapport annuel. En effet, ceux-ci avaient de la difficulté à comparer leurs résultats en fonction des objectifs qu'ils s'étaient fixés. Sans ce lien, il est difficile d'apprécier leur rendement. De plus, le vérificateur constate qu'il y a peu d'information sur le coût des produits et services. Il est donc difficile de mesurer en termes financiers si les objectifs ont été ou non atteints. Le Vérificateur général est conscient que faire une bonne reddition de comptes en matière de gestion est une tâche difficile, mais il se dit persuadé que l'on peut y arriver et il fait des recommandations en ce sens.

Généralement, le Vérificateur général fait des vérifications a posteriori. Mais il peut y avoir des circonstances où il juge utile de s'exprimer sur une situation à venir. Le Vérificateur de la Ville de Québec, dans son rapport 2000, s'est prononcé quant à lui sur la façon dont les gestionnaires devraient aborder la création de la nouvelle ville de Québec. Il décrit les défis qui attendent l'administration et, surtout, les pratiques de gestion et les attitudes que les gestionnaires devront avoir dans les circonstances pour réussir la création de la nouvelle ville. Voyons d'un peu plus près ce qu'il nous dit.

Pour le Vérificateur de la Ville de Québec, la réforme municipale constitue un changement sans précédent. Celle-ci apportera son lot de difficultés qui seront autant de défis que l'administration aura à relever. Il y aura un choc de cultures, une gestion des ressources humaines difficile pour les premières années, vu l'incertitude qui accompagne inéluctablement toute période de transition. Les gestionnaires auront un flot de décisions à prendre et une obligation de produire des résultats à court terme tout en réfléchissant à long terme. Toutefois, l'administration peut compter sur des atouts, le principal étant le bassin d'employés compétents qui arriveront avec des points de vue différents sur la gestion, ce qui ne manquera pas d'être un enrichissement. De plus, chacun connaît une partie du territoire de la nouvelle ville et les besoins des citoyens qui l'habitent.

Le Vérificateur ne s'en tient pas au diagnostic, il s'engage en prodiguant des conseils à la nouvelle ville pour qu'elle soit performante et réponde mieux aux besoins des citoyens. Il recommande l'implantation de la gestion axée sur les résultats, qui implique la mise en place d'un processus de planification stratégique et d'un processus de reddition de comptes. Comme il y a beaucoup à faire en même temps, les gestionnaires doivent se donner des priorités d'action et faire des suivis. Parallèlement à cette obligation de résultats dès la naissance de la nouvelle ville, le Vérificateur réitère le besoin de planifier à long terme pour que celle-ci sorte de la période de transition le plus rapidement possible.

Le Vérificateur met l'accent sur la nécessité pour les gestionnaires d'accorder beaucoup d'importance à la gestion des ressources humaines et à la création d'un climat de travail favorable. Il insiste pour qu'ils parta-

gent leur vision de l'avenir avec leurs employés, qu'ils soient à leur écoute, se montrent ouverts à la critique et à leurs suggestions, donnent une rétro-information sur leur travail, apprécient leurs efforts et développent un sentiment d'appartenance à la ville nouvelle. De plus, les employés doivent sentir chez les gestionnaires une détermination inébranlable à implanter la ville nouvelle en même temps qu'une souplesse suffisante pour s'ajuster aux événements. Les employés doivent voir en eux des leaders convaincus et convaincants. En somme, le Vérificateur présente les pratiques de gestion qui vont lui servir à développer ses critères d'évaluation lorsque viendra le temps de faire une vérification d'optimisation des ressources portant sur la fusion des quatorze entités de Québec.

Le Vérificateur devient donc un soutien à la gestion, car il donne aux gestionnaires des outils pour s'attaquer au travail qui les attend. Ce faisant, le Vérificateur aura donc un impact plus grand sur la gestion. Il est toutefois plus exigeant de se prononcer ainsi avant le fait. Cela le force à approfondir le contexte pour que ses suggestions collent bien à la réalité. De plus, il leur livre sa pensée managériale au sujet de la gestion dans une situation de fusion plutôt que d'attendre pour leur dire après coup ce qu'ils auraient dû faire. S'étant prononcé avant le fait, il est encore plus solide pour aborder sa vérification sur le déroulement de la fusion étant donné qu'ils connaissent bien sa position en matière de gestion.

Mais voilà que surgit à l'esprit la question de savoir si le Vérificateur perd son impartialité en s'engageant ainsi a priori. La réponse est non, puisque ses réflexions s'appuient sur les principes et les pratiques de gestion qui sont reconnus en matière de management et s'inspirent des douze dimensions sur l'efficacité de la Fondation canadienne de la vérification intégrée. En ce qui concerne la vérification financière, le Vérificateur s'appuie sur les pratiques comptables généralement reconnues et connues de tous pour s'assurer que les états financiers représentent fidèlement la situation financière et il ne perd pas son impartialité.

La fonction de Vérificateur général s'avère essentielle à une plus grande transparence et à une amélioration de la gestion. Il est réjouissant de constater que les municipalités de 100 000 habitants ou plus peuvent bénéficier de cet atout.

BIBLIOGRAPHIE

Berman, S. (1997). « Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic », dans *World Politics*, vol. 49, avril, p. 401-402.

Drucker, P. (1975). *La nouvelle pratique de la direction des entreprises,* Paris, Éditions d'Organisation (chapitre 39), 870 p.

Gortner, H., Mahler, J. et Nicholson, J.B. (1993). *La gestion des organisations publiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

Hofstede, G. (1994). *Vivre dans un monde multiculturel. Comprendre nos programmations mentales,* Paris, Éditions d'Organisation.

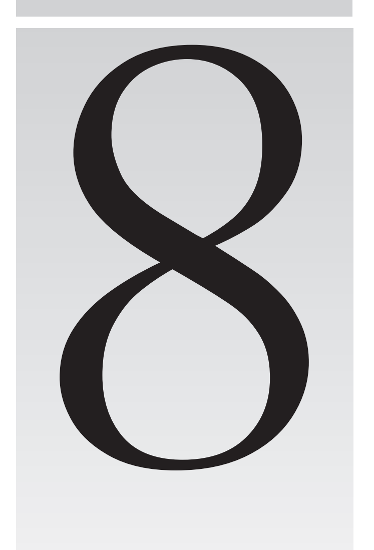
Leclerc, G., Moynagh, W.D., Boisclair, J.P. et Hanson, H.R. (1996). *Reddition de comptes, rapports sur la performance et vérification intégrée, une vue d'ensemble*, Ottawa, Ont., CCAF-FCVI.

Mercier, J. (2002). *L'Administration publique. De l'école classique au nouveau management public*, Québec, Presses de l'Université Laval.

Peters, G. et Savoie, D. (1995). *La gestion de l'incohérence. Le dilemme de la coordination et de la responsabilisation*, Rapport de recherche nº 16, Hull, Centre canadien de gestion.

Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work. Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.

CHAPITRE



Application du contrôle L'action du Vérificateur général

GUY BRETON
DENIS PROULX

LA CURATELLE PUBLIQUE

La Curatelle publique, organisation créée en 1945, relève d'un ministre de tutelle. La Curatelle est responsable depuis plus de cinquante ans de la gestion des biens délaissés ou des biens des personnes inaptes. Depuis 1971, elle a aussi pour mission de protéger les personnes elles-mêmes, par exemple lorsqu'elles sont délaissées et ont perdu leur autonomie pour gérer leur vie. Quant au Vérificateur général (VG), la nouvelle loi de 1985 élargissait son mandat pour inclure la **vérification d'optimisation des ressources** (VOR), ce qui lui permettait dorénavant de vérifier la qualité de la gestion dans un organisme. La Curatelle a toujours été vérifiée financièrement par le VG en tant qu'organisme gouvernemental. Cependant, la partie fiducie, autrement dit la gestion des biens des personnes inaptes, n'a jamais été vérifiée par le Vérificateur général, mais plutôt par un cabinet privé. En effet, le Curateur a toujours invoqué que les biens sous gestion étaient privés et non publics, et que, par conséquent, seuls des vérificateurs privés, et non le VG, avaient la discrétion pour traiter ces dossiers privés, tout comme cela se fait pour les sociétés de fiducie. Le Curateur se considérait comme l'équivalent d'une société de fiducie qui gère des biens privés appartenant à des personnes. C'est pour cette raison qu'on a refusé au VG la vérification sous curatelle des biens jusqu'en 1997[1] (§ 8.3). Les biens en fiducie étaient donc vérifiés par un cabinet privé de vérificateurs. Leur vérification différait cependant de celle réalisée pour une société de fiducie conventionnelle, car elle était réalisée selon les conventions comptables propres aux états financiers de la Curatelle. En effet, celle-ci ne dressait pas un bilan des actifs qui lui étaient confiés, mais une liste des actifs administrés pour autrui. La différence réside dans le fait que le cabinet certifiait l'intégralité des actifs inscrits aux livres sans pouvoir certifier que tous les actifs confiés à la Curatelle étaient inscrits aux livres.

Lors d'une vérification sans restriction dans l'application des procédures, le vérificateur s'assure de l'intégralité des dossiers, c'est-à-dire que ce qui est inscrit aux livres existe réellement et que ce qui est compté lors des prises d'inventaire est intégralement inscrit aux livres.

1. Les références de cette partie du texte sont tirées du rapport du Vérificateur général du Québec, 1997-1998, tome 1, chap. 8.

Le rapport du Vérificateur général signale de nombreux problèmes de gestion – nous n'en énumérerons ici que quelques-uns – mais ils illustrent bien l'effet des limitations dans le contrôle d'une organisation. En ce qui concerne la protection des droits des personnes inaptes, le Curateur « tarde à remplir cette part de la mission » (art. 8.10), « connaît mal la situation de ces personnes et est incapable de remplir plusieurs de ses obligations légales » (art. 8.11) ; il n'est « pas informé de la condition de vie des personnes représentées » (art. 8.12) et il « ne suit pas systématiquement sa clientèle » (art. 8.13). Enfin, le VG ajoute : « La plupart des faiblesses décelées au sujet des différents volets de la mission du Curateur ont pour origine une administration générale défaillante. En effet, celui-ci a du mal à mettre en œuvre les priorités retenues, ce qui engendre une mauvaise utilisation des ressources et un traitement inégal des dossiers » (art. 8.30).

L'intégralité des dossiers n'a pas fait l'objet d'une vérification complète puisque, à titre d'exemple, « L'inventaire n'est pas toujours effectué en présence de témoins et il est souvent fait par téléphone. Puisque les biens n'y sont décrits que sommairement, il est par la suite difficile, voire impossible, de s'assurer que l'intégralité et l'intégrité des biens gérés sont maintenues au cours du mandat de protection du Curateur. Ainsi, on ne sait trop si les biens en question ont été vendus, mis au rebut ou remis à la personne représentée ou à ses héritiers » (art. 8.16). Toute disparité entre la déclaration faite à l'origine et la présence des biens en entreposage pouvait s'expliquer par une erreur d'identification ou de quantité lors de la déclaration ou par un vol dans l'entrepôt. Le vérificateur ne disposait pas des outils pour connaître la vérité.

En 1997, la nouvelle Curatrice, Madame Bailly, a consenti à ce que le VG fasse une VOR sur la gestion de son personnel (art. 8.287). Le but de la VOR est de savoir si le personnel est employé de façon efficiente, économique et efficace. Pour l'efficience, la question est de savoir si on a investi assez de ressources pour obtenir des résultats d'un niveau suffisant. Cela pose la question de la nature du travail. Y a-t-il trop d'employés ou pas assez ? Pour le savoir, il faut analyser ce qu'ils font. À l'aide des descriptions théoriques du travail, il faut prouver que

les employés accomplissent effectivement ces tâches et mesurer comment ils le font (avec facilité ou difficulté). En d'autres mots, la charge de travail de l'employé est-elle normale ?

Lorsque le travail de vérification a été réalisé, les experts ont constaté que tous les secteurs d'activité comportaient des déficiences importantes. Le rapport du VG critique pratiquement tous les aspects du fonctionnement de la Curatelle. Le même modèle de mauvaise gestion semblait instauré dans chaque service.

En théorie administrative, il est bien connu qu'il peut être difficile pour un nouveau dirigeant de comprendre une structure administrative si cette dernière a développé au fil des ans des mécanismes de protection et des habitudes de gestion où la reddition de comptes est réduite à sa plus simple expression profitant de l'absence de contrôles externes pour la corroborer. Il est dans la nature des organisations de développer des mécanismes de protection constitués par des façons de faire et un vocabulaire particulier : les nouveaux venus doivent maîtriser toutes les dimensions de ces mécanismes s'ils veulent sortir du cadre dans lequel l'organisation les place.

Face aux nombreux problèmes qui se présentaient, les employés n'avaient pas la formation (art. 8.218-8.219) ou les compétences (art. 8.212) pour poursuivre l'effort et proposer des améliorations complémentaires. Selon le rapport, « la confusion règne entre les fonctions dévolues aux employés » (art. 8.220), les employés ne suivent pas les guides de travail (art. 8.221) et posent des gestes contradictoires (art. 8.220).

Dès que la Curatrice a pris connaissance du rapport synthèse, elle a prévenu son ministre de tutelle qui a immédiatement mandaté des consultants pour mesurer les écarts et proposer des éléments de solution. En effet, le VG n'a pas cherché à quantifier l'ampleur des manquements administratifs, ayant consacré son énergie à décrire les modèles de mauvaise gestion qui existaient dans chaque service. Quantifier le montant des erreurs était un préalable pour concevoir des mesures correctives et, surtout, planifier le travail de correction.

Un consultant externe, Thomas Boudreau, ancien sous-ministre de l'Éducation et professeur associé à l'ENAP, a dirigé le développement d'un nouveau mode de gestion à l'interne alors que des consultants, pendant

des centaines d'heures, inventoriaient les écarts et concevaient des outils pour répondre aux grandes lignes du nouveau mode de gestion. Lors de la publication du rapport du VG, le ministre était déjà au courant du contenu depuis un mois et demi, ce qui lui a permis d'annoncer publiquement que le processus de correction était déjà en opération depuis quelques semaines.

Ce rapport que le VG a publié, contient une section, à la page 164, intitulée : « Administration du Curateur ». On y énumère les faiblesses administratives et toutes sortes de réflexions qui en découlent. C'est un sommaire suivi de trente pages pour expliquer et illustrer la situation. En voici un extrait :

> La plupart des faiblesses décelées au sujet des différents volets de la mission du Curateur ont pour origine une administration générale défaillante. En effet, celui-ci a du mal à mettre en œuvre les priorités retenues, ce qui engendre une mauvaise utilisation des ressources et un traitement inégal des dossiers.
>
> Par ailleurs, ses pratiques administratives et l'affectation inadéquate de ses ressources représentent des écueils de taille à la mise en place de saines pratiques de gestion. L'encadrement du personnel est déficient et les employés sont peu responsables de leurs décisions. Jointe à l'absence d'un processus de révision a posteriori et à un manque de formation continue, cette situation provoque des erreurs ayant des conséquences fâcheuses pour les personnes représentées.
>
> En outre, les méthodes et outils de travail mis à la disposition des employés sont peu appropriés, ce qui entrave le traitement rigoureux des dossiers. Ces lacunes étirent d'ailleurs les délais d'intervention du Curateur à toutes les étapes de prise en charge de la personne. Or, l'action rapide du Curateur auprès des personnes représentées est un élément important d'une protection efficace.
>
> Nous nous sommes également intéressés à la tarification des produits et services du Curateur, qui doit autofinancer la plupart de ses activités. Sa tarification reflète un manque d'équité, d'uniformité et de transparence, ce qui est d'autant plus inquiétant que le Curateur récupère ses honoraires à même le patrimoine des personnes qu'il représente.

De plus, les tarifs établis par règlement et réclamés par le Curateur n'ont aucun lien avec ses coûts. La clientèle peut donc difficilement évaluer la contribution qui lui est demandée. Par ailleurs, certains services dispensés par le Curateur font l'objet d'une double tarification. Tel est le cas des sommes investies pour les personnes représentées dans le portefeuille collectif de placements, qui sont tarifées à la pièce en plus de la facturation globale de la gestion du Curateur. Depuis la mise en application du règlement sur la tarification du Curateur en 1990, nous estimons à près de 4,2 millions de dollars les honoraires ainsi perçus à double titre.

Paradoxalement, certains services ne sont pas toujours tarifés, ce qui crée une injustice entre les personnes représentées et un manque à gagner substantiel pour le Curateur. À titre d'exemple, plusieurs employés omettent de cumuler les heures consacrées aux dossiers de personnes représentées, de sorte que les services rendus ne sont pas comptabilisés. Le Curateur s'est doté d'un système de prix de revient qui vise à déterminer ses coûts. Malgré tout, il n'est pas en mesure d'établir le coût unitaire de plusieurs de ses produits et services.

Nous nous sommes également attardés à l'implantation du système informatique du Curateur. Ce projet, amorcé en octobre 1993, devait durer deux ans et il disposait d'un budget global de 5, 6 millions de dollars. Il s'agissait d'une refonte des systèmes d'information. Au 31 décembre 1997, les coûts du projet s'élevaient à 7,5 millions de dollars, soit un dépassement budgétaire de 35 %. Quant à la réalisation, elle accuse un retard de deux ans. Par ailleurs, de nombreuses fonctions informatisées, pourtant jugées essentielles à l'origine, ont été amputées et le Curateur ne connaît pas les sommes qui seront nécessaires pour achever l'implantation.

En ce qui concerne les parties du système actuellement opérationnelles, les usagers en sont insatisfaits et de nombreuses données sont incohérentes. En somme, le Curateur a grandement sous-estimé la complexité du projet et il a fait preuve de laxisme dans le contrôle et le suivi de cette implantation. Soulignons en outre que les dépassements budgétaires du projet informatique mobilisent des ressources qui pourraient autrement être investies dans des services directs à la clientèle.

> Le Curateur détient des informations confidentielles sur le patrimoine financier ou l'état de santé d'une personne. L'examen des contrôles d'accès au système informatique concernant les personnes nous permet de conclure à l'insuffisance de la protection des informations. À la lumière des événements survenus au cours de la dernière année dans plusieurs organismes publics, il nous apparaît essentiel que le Curateur fasse preuve de plus de rigueur en cette matière.
>
> **Conclusion**
>
> En conclusion, le Curateur invoque souvent un manque de ressources pour expliquer ses difficultés à remplir adéquatement sa mission. À notre avis, le problème ne se résume pas à cette seule dimension. En effet, sans encadrement judicieux et en l'absence d'orientations claires, le personnel supplémentaire n'aurait qu'une utilité restreinte. Selon nous, le Curateur est incapable de redresser la situation sans aide extérieure. Or des gestes concrets et à court terme s'imposent. Nous recommandons au gouvernement d'adjoindre temporairement au Curateur des gestionnaires d'expérience pour l'aider à redresser son administration afin qu'il puisse remplir correctement le mandat qui lui a été confié.

En 1991, la Curatrice publique met en place un nouveau système informatique permettant notamment de modifier le processus administratif. Le VG propose alors aux développeurs du système d'y inclure les caractéristiques nécessaires pour analyser les indicateurs de rendement ou de résultats et pour cumuler les données permettant d'illustrer la qualité de la gestion. Lors de cette VOR, le VG a constaté les lacunes des systèmes d'information, l'incohérence des données obtenues, l'absence des contrôles d'accès et la protection insuffisante de l'information. L'information contenue dans le système informatique n'est pas fiable. Par exemple, le consentement aux soins nécessite, normalement, un contact avec la personne représentée, la famille ou les proches. Comment peut-on réussir à joindre ces intermédiaires si l'information est douteuse ? D'ailleurs, dans 45 % des dossiers examinés, aucun nom n'apparaît à cette section et lorsque cette information est disponible, il est impossible de connaître la date de la dernière mise à jour (art. 8.91). Comment maintenir une relation personnelle et connaître les besoins et

volontés de la personne inapte sans un nombre minimum de visites ? Or, en 1995, le Curateur n'a effectué que 350 visites. Faute d'information de gestion adéquate, il est impossible d'établir le nombre de visites faites en 1996. Le Curateur représente pourtant 12 374 personnes inaptes. À titre d'exemple, le Curateur n'a appris qu'en décembre 1997 le décès d'un aîné représenté survenu en 1973 ; de plus, 34 personnes représentées sont considérées comme introuvables depuis de nombreuses années (art. 8.61). L'observateur est en droit de se demander comment les réponses obtenues pouvaient être corroborées alors qu'il était possible que l'individu soit sous contention ou sous sédatif.

Autre exemple (art. 8.20), « au chapitre de la gestion des immeubles, le Curateur tarde à déterminer et à réaliser les réparations nécessaires, ce qui risque d'entraîner des coûts plus élevés que s'il y avait eu prévention ». Plus loin, le rapport dénonce que « les travaux de réparation jugés urgents sont effectués, dans 57 % des cas examinés, dans un délai de plus de trois mois » (art. 8.130), que « l'octroi des contrats de plus de 5 000 $, totalisant environ 73 000 $ en 1997, ne respecte pas, dans 20 % des dossiers examinés, la procédure d'appel d'offres édictée par le Curateur, sous prétexte que les travaux étaient urgents. Or les raisons consignées dans les dossiers ne justifient pas cette décision » (art. 8.131) et, enfin, que « bien que le Service des immeubles affirme effectuer un suivi de tous les travaux de réparation supérieurs à 5 000 $, aucune preuve de ce suivi n'a été retracée dans les dossiers examinés. Par exemple, dans un autre dossier, des travaux ont été effectués sans preuve de suivi par le Curateur qui a constaté, un an plus tard lors de l'inspection de l'immeuble, que les travaux devaient être refaits en raison de leur piètre qualité (art. 8.132).

Encore ici l'observateur est en droit de se demander si, en l'absence de contrôle, les transactions immobilières étaient toujours effectuées dans l'intérêt des clients.

De même, la faiblesse des mesures de sécurité sur la conservation des biens en inventaire ne pouvait constituer une assurance contre le vol, puisque les disparitions d'objets étaient généralement attribuées à des erreurs d'enregistrement au registre officiel. Ainsi peut-on lire (art. 8.105) : « de plus, les bijoux et objets recueillis dont on croit qu'ils ont une grande valeur doivent être soumis à un expert. En attendant, ils ne sont dotés d'aucune valeur dans l'inventaire du Curateur. Comme

l’information de gestion ne permet pas de savoir si ces biens sont en attente d’évaluation, certains d’entre eux ont une valeur nulle parce que le Curateur a omis de les expédier à l’évaluateur ». Et (art. 8.106) :

> Par ailleurs, le Curateur doit assurer, jusqu’à la fin de son mandat de protection, l’intégralité et l’intégrité des patrimoines gérés, mais il lui est difficile de s’acquitter de ce devoir puisque la description des biens n’est pas la même entre le rapport d’investigation, le connaissement d’entrepôt et celui de la vente à l’encan. Comment savoir, en effet, si les biens recueillis ont été entreposés, vendus, mis au rebut ou remis à la personne représentée ou aux héritiers ? Une simple codification des biens inventoriés garantirait pourtant ce suivi. Il est même arrivé, en 1986, qu’un enquêteur recueille un manteau de fourrure qu’il évaluait à 5 000 $. Deux semaines plus tard, lors du transfert à l’entrepôt, le manteau a été dévalué à 450 $ et, en 1991, il a été détruit pour cause d’insalubrité. Ce n’est qu’en 1997, au moment où la personne représentée désirait son manteau, qu’elle a été informée de cette destruction. Plusieurs diagnostics sont plausibles dans ce cas : une évaluation erronée de l’enquêteur ou de l’entreposeur, un entreposage inapproprié ou une substitution du manteau de la personne représentée.

À la suite de ce rapport, M. Pierre Gabrièle a été nommé Curateur public et a instauré immédiatement les correctifs nécessaires. Pour les autorisations, son message fut clair : les centres doivent obtenir la permission du Curateur pour intervenir auprès d’un protégé. De plus, pour faciliter cette demande d’autorisation, une ligne ouverte jour et nuit a été créée, et les préposés aux appels avaient ordre de communiquer personnellement avec le Curateur lorsque le dossier dépassait leur niveau d’autorité. De plus, les actions et les liquidités sont désormais déposées à la CDPQ dans un fonds spécial géré pour le patrimoine des gens qui sont sous Curatelle.

LE RÔLE ET LE FONCTIONNEMENT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Il est certain qu’un bon nombre des manquements dans la gestion de la Curatelle publique auraient pu être détectés si la vérification financière des biens en fiducie avait été identique à celle réalisée pour les grandes

sociétés de fiducie. Avant 1985, le Curateur avait un mode de gestion qui encadrait assez bien les opérations. Il faut constater que les styles de gestion de ses successeurs ont laissé une marge de manœuvre plus grande aux employés sans le contrepoids d'une corroboration par un tiers indépendant, soit un vérificateur interne ou un vérificateur externe.

La dégénérescence de la qualité de la gestion ne résulte-t-elle pas de l'absence d'intervention d'un vérificateur interne ? De telles situations sont très improbables en présence de vérificateurs internes dont le rôle est d'examiner les travaux de l'organisation. L'opération est moins efficace quand le vérificateur interne ne relève pas du plus haut gradé. Ainsi, il peut arriver que, dans certains ministères, le vérificateur interne relève d'un sous-ministre adjoint ou associé plutôt que de relever du sous-ministre, ce qui lui enlève un peu d'autonomie. Presque tous les organismes ont un vérificateur externe, et la plupart sont assujettis de façon aléatoire à la vérification d'optimisation des ressources du VG. Ces organismes sont donc tous susceptibles en cas de gestion inefficace de faire l'objet d'un rapport du VG. Chaque année, le VG vérifie les états financiers de tous ces organismes et sur un cycle de cinq ans, ses vérificateurs consacrent environ deux cents heures à chacune des entités afin de détecter les problèmes administratifs, la moindre qualité de la gestion ou l'efficience insuffisante. Sur place, les vérificateurs trouvent parfois des enveloppes brunes, écoutent les rumeurs, les propos de cafétéria, lisent le journal des plaintes ou consultent le responsable des plaintes ; en somme, ils observent et notent ce qu'ils voient. Selon ce qu'ils ont appris, les vérificateurs prennent le temps de documenter les éléments du problème, son ampleur, son coût annuel sur plusieurs années. Ils doivent aussi évaluer le temps qu'il faudra y consacrer pour en faire la preuve et le coût de cette opération. Ils proposent enfin un projet de vérification pour l'année suivante, démontrant que, dans tel service de tel organisme, il existe des déficiences appréhendées qu'il faudra documenter formellement car elles génèrent des pertes de plusieurs millions de dollars, tout en considérant que prouver une telle assertion exigera du VG des milliers d'heures de travail et plusieurs centaines de milliers de dollars.

Le Vérificateur général accumule les dossiers de déficiences appréhendées et, au printemps, après avoir assigné des mandats d'attestation financière qui occuperont 50 % du temps des vérificateurs, il émet des

mandats de VOR pour l'autre moitié du temps. Ayant classé les dossiers de déficiences appréhendées par ordre décroissant d'intérêt pour les parlementaires, les dossiers sont assignés aux équipes jusqu'à épuisement du temps disponible. Cette approche permet d'étudier environ 45 % des dossiers de déficiences appréhendées. Naturellement, 55 % de ces dossiers ne feront pas l'objet d'une VOR. Toutefois, quelques-uns se retrouvent sur la liste l'année suivante, lorsque la situation perdure ou s'aggrave. Puisque chaque équipe de vérification examine systématiquement tous les cinq ans chacun de ses vérifiés afin de détecter les déficiences appréhendées, le VG est satisfait que l'Administration publique ait fait l'objet d'un examen dans son ensemble. Bien sûr, pour des raisons budgétaires, il ne peut étudier chaque année qu'une partie des dossiers où les probabilités de gestion administrative déficiente sont plus élevées.

Ainsi, là où la déficience appréhendée perdure ou s'amplifie, la situation sera à nouveau soulignée au comité de planification. L'inverse se produit également, à savoir qu'au moment de débuter la VOR sur la foi d'un dossier de déficiences appréhendées, l'entité a déjà procédé à des modifications administratives pour corriger les faiblesses et les lacunes de la gestion. Bien sûr, après une semaine de travail, l'équipe de vérificateurs est alors un peu frustrée de constater qu'il n'y avait plus lieu de réaliser une VOR. Pourtant, il faut plutôt se réjouir que l'entité effectue ses corrections sans que le VG n'ait à investir de fonds pour réaliser une VOR. Le but final est atteint : une meilleure Administration publique.

Dans le choix des dossiers qui donnent lieu à une VOR, le facteur exemplarité, le mot le dit, est important. Ainsi, dans une situation où trois entités ont le même type de faiblesses, le VG ne réalisera qu'une seule VOR sachant que les deux autres vont se reconnaître et changer leur mode de gestion avant que le VG ne vérifie. En présence d'un contrôle, les gens s'adaptent et se corrigent pour éviter de voir leur gestion dénoncée dans le rapport annuel du Vérificateur général. Ce phénomène devient un facteur important pour le VG dans son choix de dossiers.

Une autre méthode de travail utilisée par le VG consiste à réaliser des VOR horizontales. La même application est examinée dans plusieurs ministères et, s'il observe une répétition systématique de la faiblesse, il lui est alors possible d'extrapoler que la situation existe pour les autres entités.

Ainsi, une vérification de la gestion des congés de maladie a permis de constater une pratique courante : les gens ont, « par hasard », des congés de maladie quasiment planifiés d'avance. Ainsi, des employés se déclarent malades le vendredi et le lundi, une fois par mois. D'autres constats illustrent des situations où la nature de l'absence est ajustée à la règle permettant de retirer le montant maximum de l'assurance maladie. L'établissement de constats voulant que le Directeur des ressources humaines, dans une entité vérifiée, semble de connivence avec les employés, ou encore qu'il semble manquer d'équité en privilégiant certaines personnes, lance un message explicite à tous les directeurs de la fonction publique : « Faites attention aux dérapages administratifs ! »

LE CAS DES PRODUCTEURS DE PORCS[2]

Un dossier de VOR a porté sur l'investissement du ministère des Affaires municipales dans les usines d'épuration des eaux. Sur une période de vingt ans, le gouvernement a investi six milliards de dollars pour financer les usines d'épuration des eaux, afin de rejeter de l'eau propre dans les rivières. D'un autre côté, le rapport du VG sur l'aide financière accordée aux producteurs agricoles, selon une enquête conduite auprès du ministère de l'Agriculture des Pêcheries et de l'Alimentation, auprès de la Régie des assurances agricoles du Québec et de la Société des assurances agricoles, décrivait une situation pleine de contradictions. « L'aide financière versée aux producteurs agricoles provient de plusieurs sources. Le Ministère ne connaît pas toute l'étendue de cette aide ni l'importance des montants en cause » (art. 2.2). « Les actions prises par le Ministère ne sont pas toujours cohérentes par rapport aux impératifs de la politique environnementale. D'un côté, il s'efforce de résoudre des problèmes environnementaux et, de l'autre, il continue d'encourager, par le versement d'une aide financière importante, le développement d'exploitations agricoles qui ne se soucient pas de l'environnement » (art. 2.5).

2. Les références de cette partie du texte sont tirées du rapport du Vérificateur général du Québec, 1995-1996, chap. 2.

Le Ministère n'a pas apporté de solution aux problèmes d'épandage excessif des fumiers, qui constitue la plus importante source de pollution diffuse. De plus, une enquête d'un organisme de gestion de surplus de fumier a permis de déterminer que, sur les 4,4 millions de dollars versés en compensation par la Régie des assurances agricoles du Québec à une cinquantaine de producteurs en 1994, plus de 0,8 million aurait correspondu à des unités non autorisées (art. 2.6).

Certains producteurs ont acheté des engrais chimiques sans observer les recommandations des agronomes, mais plutôt celles des vendeurs qui pouvaient leur conseiller d'utiliser des quantités supérieures. Il était possible que le supplément ruisselle jusqu'à la rivière, polluant l'eau filtrée par l'usine d'épuration des eaux.

Le problème de la gestion du fumier ne fait pas qu'incommoder l'odorat des Québécois. Le rapport signale le cumul de plusieurs facteurs aggravants, notamment l'absence de conditions à l'octroi des subventions, l'absence de contrôle et le fait que le cheptel est plus élevé que ce qui est autorisé. Ainsi, « les subventions visant l'entreposage adéquat des fumiers n'ont pas été conditionnelles à l'établissement d'un plan de fertilisation incluant un épandage des fumiers sans danger pour l'environnement » (art. 2.61) ; le Ministère « n'a aucune exigence quant au respect des règles du ministère de l'Environnement et de la Faune » (art. 2.109) et les intervenants reconnaissent que « les ententes d'épandage sont rarement prises au sérieux par les producteurs et les registres ne sont pas tenus. De plus, le cheptel des producteurs est plus élevé que celui qui est autorisé » (art. 2.110). En effet, le rapport indique qu'« une enquête menée auprès des membres d'un organisme de gestion des surplus de fumier, déposée en 1995, mentionne un écart d'environ 23 % entre le cheptel autorisé et le cheptel réel des producteurs de porcs » (art. 2.111).

On constate donc que les éleveurs reçoivent de l'aide même s'ils ne respectent pas les exigences du ministère de l'Environnement.

Pour bien comprendre les liens entre ces variables, il faut comprendre le système selon lequel l'épandage du fumier se fait conformément à une norme calculée à partir des surfaces disponibles et du nombre de porcs. Si le cheptel est plus imposant que prévu, la quantité de fumier épandu sera plus importante que prévue. Habituellement, la surface de terres

disponibles excède l'espace requis, et, en théorie, il n'y a pas de problème. Chaque fois qu'un éleveur projette d'ouvrir une nouvelle porcherie, le Ministère analyse donc les chiffres pour déterminer si la surface disponible est suffisante pour absorber le purin de ces nouveaux porcs. Par contre, le « nombre de producteurs qui acceptent de recevoir du lisier est peu élevé » (art. 2.137), alors que l'on subventionne largement la production porcine. On peut lire ensuite : « la production porcine [...] est une production pour laquelle l'aide financière est généreuse. Notre rapport de vérification de 1995 portant sur les régimes d'assurance-stabilisation des revenus agricoles indique en effet que les compensations versées pour cette production sont excessives pour les entreprises efficientes et couvrent plus que leurs coûts de production » (art. 2.141).

Pour boucler la boucle sur l'assainissement des eaux, le rapport mentionne que « les producteurs en surplus de ces bassins continuent donc d'épandre 7 millions de mètres cubes de fumier en surplus. Ce volume pourrait être encore plus important si l'on tenait compte d'une fertilisation basée sur le besoin de phosphore des plantes. En effet, les volumes établis par les organismes de gestion des surplus de fumier (OGF) qui tiennent compte du phosphore sont jusqu'à 2,8 fois supérieurs à ceux qui ont été établis en ne tenant compte que de l'azote » (art. 2.143). De plus, « le gouvernement a investi 341 millions de dollars dans ces trois bassins[3] dans le but d'assainir les eaux. Les travaux réalisés ont porté sur le traitement des eaux usées municipales, même si la pollution des eaux est majoritairement d'origine agricole. Ainsi, la qualité des eaux ne s'améliorera pas tant que les activités agricoles continueront à générer d'importants rejets polluants » (art. 2.144).

On observe donc de l'extérieur une situation où des producteurs reçoivent des subventions, ne se préoccupent pas suffisamment de l'environnement, ne déclarent pas toutes les bêtes en leur possession à cause des coûts inhérents à la disposition du fumier, où la population souffre de la dégradation de son environnement, où le gouvernement, par ailleurs, subventionne l'épuration des eaux souillées par d'autres activités qu'il subventionne également. On sait en outre que les éleveurs qui abusent sont peu nombreux : « 405 producteurs causent 73,5 % des

3. L'Assomption, Chaudière et Yamaska.

surplus» et ce sont en bonne partie «de grandes entreprises de production porcine» (art. 2.8). Par ailleurs, le Ministère «ne sait pas si l'aide répond à un besoin ni si elle contribue au développement d'entreprises économiquement viables et soucieuses de l'environnement» (art. 2.10).

Pour qui cherche à comprendre les questions de contrôle, la conclusion saute aux yeux. Dans une administration gouvernementale, chaque intervenant a ses propres intérêts. Les acteurs d'un ministère en viennent naturellement à considérer les acteurs de leur environnement comme leurs clients et cette relation de soutien prend le dessus sur la fonction de contrôle. Il s'agit d'un phénomène humain lié au partage de valeurs communes. On peut facilement imaginer que les agents du ministère de l'Environnement ont des valeurs différentes de ceux de l'Agriculture, mais ils sont aussi dépendants des politiques et des actions de ces derniers d'où l'importance de la fonction de contrôle qui doit être aussi exercée, de l'extérieur, pour que les gens qui n'ont pas d'intérêts ou d'enjeux propres dans les affaires publiques en question puissent s'ajuster.

En somme, il y a toujours un risque, pour une administration aussi complexe que la gestion gouvernementale d'une province, que quelques entités posent des gestes dont les effets s'annulent. Seul un tiers qui compare plusieurs entités, eu égard à certains thèmes majeurs, dispose des outils nécessaires pour découvrir de telles incongruités. C'est l'un des avantages qui découle du travail du VG.

CHAPITRE



Le leadership

DENIS PROULX

Le leadership est l'objet de grandes préoccupations en gestion. La nécessité de s'orienter adéquatement dans un monde d'incertitude, la difficulté de faire des choix rationnels et satisfaisants, l'obligation de travailler en combinant des compétences multiples et le besoin de clarifier tout cela incitent la société ainsi que les organisations, privées et publiques, de toute taille à rechercher un leader approprié à leurs besoins, leurs buts, leurs objectifs. Dans une perspective opératoire, le leader est un individu qui fait en sorte que les autres reconnaissent la direction à suivre, qu'ils soient convaincus du bien-fondé de cette direction et qu'ils soient prêts à s'y engager. Le leader perçoit un peu de quoi sera fait l'avenir ; c'est quelqu'un capable de direction et d'adaptation : la direction pour savoir où il va et l'adaptation pour savoir comment corriger le tir quand il perçoit un changement.

Le concept de leadership comporte plusieurs notions : tant des besoins concrets que des pulsions secrètes, la recherche de meilleures solutions opérationnelles et l'idée qu'il existe des êtres supérieurs qui sauront nous guider.

Le leadership reprend en partie les grands mythes de la gestion et le terme n'a pas été défini de façon précise malgré son utilisation généralisée. En effet, d'un côté, nous entendons régulièrement dire que nous avons besoin de leaders, que les leaders se font rares, qu'il vaut mieux être leader que manager et, de l'autre, il n'est pas clair que ce que nous recherchons corresponde à la même définition, ni même que le leadership existe vraiment. Le leadership est un concept, non pas un objet concret, et il faut le traiter en tant que tel : l'absence de leadership ne fait référence qu'aux attentes de ceux qui émettent le jugement et non à un problème concret et réellement observable.

Le leadership peut être abordé de plusieurs points de vue. Pour certains, il s'agit d'une aptitude acquise : les gens sont ou ne sont pas des leaders. Pour Hesselbein (2002, p. 3), « le leadership est une façon d'être, pas de faire ». Pour Sims et Quatro (2005), le phénomène fait appel à l'émotion et il doit exister un équilibre entre la mission et la passion.

Wren, Hicks et Price (2004) abordent le leadership à travers les contributions des auteurs classiques qui traitent de l'aspect moral du leadership : *La République* de Platon, les *Politiques* d'Aristote, le *Contrat*

social de Rousseau. Le leadership est bon parce qu'il est axé sur le bien public plutôt que l'intérêt individuel (Platon), sur la recherche de la vertu et de la justice (Aristote), parce que l'individu abandonne sa liberté pour le bien de l'ensemble (Rousseau) ou pour permettre au Prince de se maintenir au pouvoir (Machiavel). Thomas d'Aquin compare la démocratie à la royauté, qui représente, selon lui, le meilleur système pour assurer le bien commun. Adam Smith, lui, se méfie des leaders, particulièrement en cas de conflit : que faire quand il y a mécontentement ? Jusqu'où doit-on faire des réformes ? Smith plaide pour le pragmatisme et propose d'éviter les changements radicaux et idéologiques. John Stuart Mill croit, quant à lui, que le despote bienveillant n'est pas une solution, tout despotisme écrasant les possibilités des êtres humains ; il faut donc avoir un gouvernement centré sur les gens. Pour Freud, citant l'exemple de Moïse et des Juifs, ce sont les subordonnés qui accordent au leader cette position dominante à cause de leur besoin d'autorité et de figure paternelle : le leader est une image (figure paternelle) qui rassure, quoique Machiavel ait aussi écrit, dans le *Discours sur la première décade de Tite-Live*, que le Prince, tout comme le peuple, doit être contrôlé par des lois et que, à tout prendre, il vaut mieux faire confiance au peuple qu'au seul prince pour le bien public.

Le lecteur pourrait objecter que l'on a affaire ici à une forme institutionnelle de leadership : le leader est roi ou prince et on discute de sa relation au peuple qui lui est subordonné. Il existe aussi une forte dimension sociale dans la définition du leadership, qui se précise à travers les caractéristiques des sociétés d'avant le XXe siècle. On passe de l'idéalisme des philosophes antiques au réalisme de Machiavel qui affirmait qu'il ne faut pas écrire pour des républiques qui n'ont jamais existé et qui décrivait le leadership tel qu'il se pratiquait effectivement.

Par ailleurs, il existe de nombreuses théories du leadership (ou devrait-on parler de modèles) qui expliquent ce que le leader doit faire pour atteindre ses objectifs. Le leader doit avoir certaines préoccupations qui assureront son efficacité : opter pour certains comportements mieux adaptés à une situation donnée, ou à ses subordonnés, et poser les meilleurs gestes en fonction des circonstances. Selon une approche pragmatique, le leadership est constitué des différentes tâches que tout gestionnaire doit remplir pour bien accomplir son travail, ce qui signifie

que plus le leadership est opérationnel, plus le concept de leadership peut être assimilé à des principes de bonne gestion. C'est d'ailleurs la principale lacune de la majorité des écrits récents sur le leadership : ils constituent presque des guides de la bonne gestion et ont peu à voir avec le concept original de leadership.

Les théories du leadership correspondent généralement à des modèles, dont plusieurs n'ont jamais été vérifiés empiriquement. À une extrémité du continuum, on trouve le leadership transformationnel, le plus conforme à l'image populaire du leader qui influence directement les autres, les amène dans des directions nouvelles et créatives, les propulse dans de nouvelles sphères de compétence et de réalisation ; les gens se soumettent littéralement à ce type de leader, quitte à changer profondément et à se détourner de leurs habitudes et de leurs occupations. À l'autre extrémité, on trouve le leadership situationnel, celui où le leader s'adapte et ajuste son comportement en fonction des gens qu'il veut influencer ; le leadership devient alors un échange de bons procédés entre le leader et les autres, où ce qui compte c'est l'ajustement réciproque, la satisfaction des deux parties et le style le mieux adapté à une situation. C'est évidemment la position la plus pragmatique, la mieux adaptée à la vie bureaucratique, mais la plus éloignée du leadership romantique tel qu'il est généralement défini.

Voici donc la question centrale de ce chapitre : dans la formation des administrateurs publics, dans quelle mesure et de quelle façon faut-il traiter du leadership ? Si les gens portent en eux ce facteur d'influence sur les autres, ils pourront réaliser leur potentiel ; s'ils ne possèdent pas cette aptitude, ils devront se résigner à ne pas être des leaders. La vie peut-elle être si simple ? Évidemment, la réponse est non. Si le leadership est constitué d'une série de comportements désirés, d'ajustements à des phénomènes prévisibles, pourquoi fait-on état d'une pénurie ou d'une crise du leadership, alors que les gens n'ont qu'à changer d'attitude et à s'adapter ?

Les réponses sont multiples et liées au fait qu'il existe différentes conceptions du leadership, pas toujours compatibles entre elles et fondées sur des théories distinctes. Le gestionnaire public se doit de comprendre la nature du phénomène du leadership, ses effets et ses limites dans la gestion, tout comme il doit être en mesure d'orienter sa pratique professionnelle en conséquence. C'est ce que ce chapitre lui propose.

DÉFINIR LE LEADERSHIP

Le leadership est un phénomène d'influence : sans influence, pas de leadership. Le phénomène apparaît donc dès qu'un individu réussit de façon régulière à en influencer un autre. Le leadership résulte donc d'une relation et la nature de cette relation définit le type de leadership. Le leader a besoin de subordonnés, de gens qui acceptent d'être soumis, d'être dépendants, de travailler sous l'influence du leader. Pourquoi agissent-ils ainsi ? Parce que ça fait leur affaire ! Le leader existe seulement si les subordonnés acceptent qu'il en soit ainsi en l'assurant de leur allégeance. Zaleznik (2001) donne des exemples de personnes en situation d'autorité qui n'ont su donner du pouvoir à leur rôle. Les subordonnés considèrent généralement que le pouvoir du patron est légitime, et ils chercheront à se montrer productifs dans certaines limites acceptables. Cependant, si ce dernier ne réussit pas à asseoir son pouvoir de façon fonctionnelle, il ne sera jamais un leader.

Les individus peuvent accepter le leader parce qu'ils ont besoin d'être rassurés dans un contexte difficile (l'exemple de Iacocca chez Chrysler), ou parce qu'ils lui font confiance pour que l'organisation à laquelle ils sont attachés s'oriente vers des buts auxquels ils tiennent et qu'ils préfèrent, par manque d'intérêt ou de capacité, déléguer à quelqu'un d'autre la responsabilité de diriger l'organisation. Ce peut être aussi parce que le leader les a convaincus qu'ils pourraient atteindre des sommets inégalés ou satisfaire de nouveaux besoins, à la condition, bien sûr, qu'ils réussissent à saisir l'intérêt de ces nouveaux besoins ou sommets. Quand Jésus convainc un groupe de pêcheurs de laisser leurs barques et leurs filets pour le suivre, c'est le désir d'une vie meilleure qui les pousse à le suivre. Quand un chef politique (Atatürk, Churchill, De Gaulle ou René Lévesque) convainc la population d'adhérer à une nouvelle vision de la société, c'est l'association à cette nouvelle proposition qui la stimule. Ces grands leaders historiques proposent quelque chose de nouveau et persuadent leurs concitoyens de l'importance de ces nouveaux besoins. Souvent, en démocratie, lorsque le changement a été apporté, le leader est moins désiré.

Dans les faits, les bureaucraties n'ont pas grand-chose à faire de ce genre de leaders. Le général Patton, souvent cité comme un grand leader, était aimé de ses soldats mais l'état-major de l'armée américaine

ne l'appréciait pas. Les organisations bureaucratiques apprécient peu les gens qui ont beaucoup de pouvoir personnel, qui veulent changer les choses et qui génèrent de l'insécurité dans la hiérarchie. En fait, les grands leaders se retrouvent presque toujours dans les sphères politique, religieuse ou militaire : ils sont plus à l'aise dans les postes de direction que comme cadres intermédiaires et les organisations s'en méfient. Ils doivent cacher leur intérêt et démontrer un peu d'ambition, mais pas trop. L'ancien secrétaire du parti communiste soviétique de 1964 à 1982, Leonid Brejnev, est un bon exemple d'un *apparatchik* qui s'est élevé lentement en paraissant toujours d'accord avec ses patrons. Le fait qu'il n'avait jamais été trop menaçant ou qu'il parlait russe avec un accent ukrainien le rendait moins inquiétant. Cependant, lorsqu'il a pris le pouvoir, les Russes ont constaté que ses positions étaient bien différentes de celles qu'il avait défendues avant d'être le chef : lui qui avait toujours semblé d'accord avec Kroutchev, et qui l'avait toujours appuyé, a pris des positions contraires et prostaliniennes après sa nomination. L'avantage des biographies des grands leaders est qu'elles sont documentées[1]. On pourrait citer l'exemple de Jean XXIII, d'abord présenté comme un pape de transition et qui a profondément modifié l'Église catholique.

Alors, comment le jeune gestionnaire, à l'aube de sa carrière, doit-il se comporter pour réussir sa vie professionnelle ? S'il ne manifeste pas d'ambition, on ne pensera pas à lui ; s'il en démontre trop, on le craindra et on l'isolera. Que signifie le leadership à ce stade ? Jusqu'où et surtout comment doit-on afficher son intérêt ?

Les théories du leadership les plus pertinentes s'intéressent davantage aux échanges plus ou moins subtils entre le leader potentiel et ceux qui veulent bien le suivre : par exemple, un leader peut désirer adopter un comportement qui plaise à ses subordonnés de sorte que ces derniers lui accordent, en échange, leur allégeance. Ce type de modèle pragmatique ressemble plus à la réalité courante des gestionnaires mais, dans ce contexte, l'importance du leadership comme processus d'influence est

---

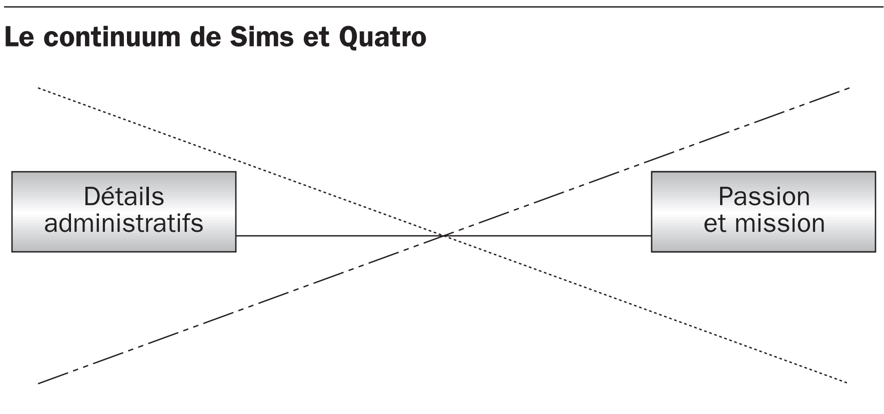
1. <en.wikipedia.org/wiki/Leonid_Brezhnev> ou bien <www.cnn.com/SPECIALS/cold.war/kbank/profiles/brezhnev>.

forcément réduite, plus subtile, fine et limitée. Il n'y a leadership que lorsqu'il y a influence, ce qui exige que quelqu'un accepte d'être influencé et l'importance de cette influence détermine celle du leadership.

Pour Sims et Quatro (2005, p. 88), le continuum de détails dans les affaires administratives s'oppose à la mission et à la passion.

FIGURE 9.1

Le continuum de Sims et Quatro



Maintenir l'équilibre entre, d'une part, la mission et la passion – ce sont celles-ci qui entraînent les gens – et, d'autre part, les opérations administratives – ce sont celles-ci qui les rebutent – représente le principal défi des dirigeants d'organismes sans but lucratif. Sims et Quatro font référence aux concepts de leader professionnel (les cadres organisationnels) et de leader volontaire (les membres de différents conseils), illustrant la particularité de la notion de leadership. On vise avant tout le dirigeant qui occupe une fonction dans l'organisation : c'est le leadership dans la structure.

Sims et Quatro citent Cullins pour qui le leadership est un concept imprécis : on le reconnaît quand on le voit, on s'en rend compte quand il est absent. Ils citent aussi Zaccaro et Klimoski (2001, p. 3) qui déplorent que les études sur le leadership, bien que nombreuses depuis un siècle, manquent singulièrement de contextualisation, ce qui les rend irréalistes ; elles s'orientent sur les relations subordonnés-leader. En revanche, les études qui examinent le leadership à partir du contexte, en particulier les études de management stratégique, ignorent généralement la

richesse cognitive interpersonnelle de même que la richesse sociale du phénomène. Les modèles, axés sur les dirigeants de haut niveau, offrent peu de pistes en matière de sélection, de développement et de formation des leaders potentiels. Les attributs du leader devraient être construits à partir du contexte et prendre en compte les différents éléments du macro- et du microenvironnement.

Palus et North (2002, p. 3) ont décrit une approche de compétences en leadership : porter attention aux gens, personnaliser et intérioriser la situation, utiliser des images pour simplifier la complexité, permettre l'expérimentation et l'apprentissage, s'interroger et discuter des questions de culture et de discipline, synthétiser les enjeux en perspectives globales. On peut observer que l'étude du leadership porte de plus en plus sur le contexte et de moins en moins sur les attributs des leaders eux-mêmes.

En Administration publique, la dimension politique est omniprésente chez les leaders gouvernementaux et les politiques sont issues d'un processus politique. On s'attend à ce que les cadres soutiennent le point de vue des hauts dirigeants et que les politiques dépendent de l'idéologie du parti au pouvoir. Pour Aberbach et Rockman (2000, p. 89), l'ambiguïté des réponses rend pratiquement impossible pour les hauts fonctionnaires le respect total des diktats de leurs supérieurs politiques. Selon Donahue (1999), cette situation est également liée aux caractéristiques mêmes de la fonction publique : taille, complexité, monopole et imputabilité indirecte. De plus, la stabilité que le public attend des organisations publiques, soit une prestation de services fiable et régulière, inhibe les possibilités d'innovation des leaders. L'imputabilité indirecte renvoie à l'absence de propriétaires, d'actionnaires ou de clients directs. Dans ce contexte, la continuité, la stabilité, l'imputabilité, l'équité et la transparence sont plus importantes que la créativité, l'intuition et l'initiative.

MANQUERONS-NOUS DE LEADERS ?

Weiss et Molinaro (2005) appréhendent des carences de leadership : l'évolution démographique faisant diminuer le nombre de leaders potentiels et la réduction de personnel en entreprise restreignant les occasions de formation de leaders. Ces carences apparaissent sous quatre plans : le talent, les capacités, le développement et les valeurs.

Le talent se raréfie, les capacités diminuent. Environ 70 % des hauts dirigeants américains obtiennent une note qui se situe entre passable et faible quand on évalue leur capacité à former de futurs leaders sachant travailler en groupe. Plusieurs modèles ont fini par laisser croire que le leadership était un produit auquel il fallait préparer les leaders.

Selon Weiss et Molinaro, les valeurs en matière de leadership sont fondamentales. Ils citent une étude prouvant que les hauts dirigeants valorisent le leadership individuel et la compétition, alors que les dirigeants intermédiaires valorisent l'équipe, la collaboration et le leadership à travers les rangs. À un niveau inférieur, les superviseurs possédaient des valeurs similaires à celles des hauts dirigeants, centrées sur leur propre carrière et leurs buts individuels. Les cadres intermédiaires critiquent le leadership des hauts dirigeants et la place qu'ils laissent à la relève. Ceux d'en haut ne comprennent pas les motivations des plus jeunes, leur vie de famille où les deux parents travaillent, les limitations à la mobilité, etc.

Certains aînés continuent de croire que le leadership est le propre du leader, ils recherchent donc des leaders, c'est-à-dire des dirigeants individualistes, susceptibles de devenir des leaders et intéressés par le développement personnel. Les formations au leadership ne font que répéter ce que les institutions de formation proposent et sont finalement peu utiles. Nous avons besoin d'une approche équilibrée, à mi-chemin entre le développement personnel et l'ajustement à l'organisation et à son environnement.

Le leadership fonctionnel est le fait des leaders qui considèrent que les structures fonctionnelles scindent l'organisation en entités séparées, suivant en cela leurs expériences et leur formation, au lieu de voir l'ensemble de l'organisation. En effet, notre formation, notre expérience de travail et les filtres professionnels que l'on acquiert limitent notre perception de la réalité. Cela peut devenir un problème lorsque les situations nouvelles auxquelles nous sommes confrontés demeurent sans solution et exigent beaucoup d'adaptation, alors que l'orientation fonctionnement est profondément ancrée chez les leaders.

TABLEAU 9.1

Les barrières au leadership selon Hesselbein (2002)

Auto-imposées	Institutionnelles
1. Absence de buts personnels et de moyens pour les atteindre, formels, écrits et à portée de main.	1. Structures hiérarchiques contraignantes.
2. Méconnaissance de ses forces et des points à améliorer.	2. Culture organisationnelle de médiocrité et de prudence.
3. Éthique du travail à deux standards : un personnel et un professionnel.	3. Culture et pratique qui tuent le messager.
4. Manque de générosité : ne pas partager ses idées.	4. Racisme ou sexisme inconscient.
5. Diriger en arrière-scène : sans les responsabilités.	5. Imputabilité approximative.
6. Insister sur ce que les autres ne peuvent faire plutôt que sur leurs forces.	6. Absence de différence entre gouvernance et management, politiques et opérations, sans rôles et responsabilités clairs.
7. Être timoré plutôt que prendre des risques. Ne pas présenter de solutions aux problèmes.	7. Absence de plan de mentorat pour la relève.
8. Négliger ses apprentissages et son développement.	8. Chercher à ne faire que le minimum. Ne pas reconnaître que les gens sont le principal actif.
	9. Ne pas construire maintenant une organisation diverse, pluraliste à tous les niveaux de direction.
	10. Message différent du comportement.
	11. Structure d'emplois trop statique.
	12. Absence d'un plan articulé de succession.

Dans le secteur public, on ne peut définir le client ou l'usager de la même façon que dans le secteur privé. Il faut distinguer l'intérêt public – l'intérêt de tous ou le bien commun – de l'intérêt du public – ce que demandent les gens. Dans une université, l'étudiant désire une bonne note, mais ce n'est pas dans l'intérêt de tous de donner des bonnes notes à tous les étudiants. La satisfaction des étudiants ou le nombre de plaintes à l'égard d'un cours ne sont que des éléments permettant d'évaluer la satisfaction des clients. C'est le développement général des futurs diplômés et leur contribution à la société qui comptent.

Selon Hesselbein (2002), être un dirigeant de demain concerne plus le leadership, les relations de travail et les relations interpersonnelles que les actifs matériels. Le leadership doit se manifester aussi en dehors de l'organisation. Cette attitude ouvre la porte aux opportunistes. Le leader doit partager une série de valeurs humanistes, il doit croire que les gens représentent un actif fondamental pour réussir. C'est pourquoi les limitations sont nombreuses.

La transition est essentielle et critique, il faut savoir passer le relais.

Hesselbein propose un processus en quatre étapes.

1. Définir une vision : un énoncé bien soutenu portant sur la nature de l'Institution dans dix ans et les qualités requises pour y parvenir
2. Élaborer une infrastructure de recherche. La direction doit préciser le processus et non le choix lui-même.
3. Déléguer l'autorité à une firme de recherche et non à un comité du conseil. Le processus doit être clair.
4. La recherche elle-même.

Les structures pyramidales misent sur l'interrelation. Il vaut mieux favoriser les structures circulaires, plus fluides. De plus, la mission doit être claire et sa définition succincte. Quelle est notre mission ? Qui est le client ? Que cherche-t-il ?

Caractéristiques du leader (Hesselbein, 2002, p. 98) :

- la détermination de constituer une partie viable et pertinente d'un futur incertain ;
- la foi dans le rôle essentiel que jouent la mission, l'inspiration, la direction et la mobilisation ;
- la promotion de l'innovation à travers l'entreprise ;
- le rejet de la hiérarchie en faveur d'un système de gestion flexible et inclusif ;
- l'ouverture à de nouveaux modèles, à de nouvelles idées, à de nouvelles initiatives, peu importe leur origine ;
- un langage commun, peu importe la langue dans laquelle ces principes sont énoncés ;

- la foi dans le secteur social comme partenaire du privé et du public ;
- la volonté d'aller au-delà des limites fixées.

D'OÙ VIENT LE LEADERSHIP ?

Gortner, Mahler et Nicholson (1993) présentaient onze formes d'influence tirées de Yukl (1981) et cinq sources de pouvoir, tirées de French et Raven (1959). Les formes d'influence sont toutes marquées par le degré d'acceptation plus ou moins élevé de ceux qui sont influencés et décrivent pourquoi le subordonné accepte de se soumettre.

Les onze formes d'influence

1. La demande légitime : on se soumet à une demande parce qu'on la considère légitime. C'est la perception du subordonné qui détermine l'influence, ce qui est différent de l'obligation légale, par exemple.
2. La conformité instrumentale : le subordonné croit qu'un résultat considéré comme désirable pourra être atteint grâce à l'action demandée, alors il s'y soumet.
3. La coercition : le subordonné craint la menace, explicite ou implicite, et accepte l'influence de l'autre.
4. La persuasion rationnelle : la démonstration rationnelle du leader convainc le subordonné, qui partage l'analyse.
5. La foi rationnelle : le leader suggère sans expliquer et le subordonné agit en conséquence.
6. Le lien évocateur : le leader établit un lien nécessaire entre le comportement qu'il désire et l'objectif que l'autre veut atteindre.
7. L'endoctrinement : le subordonné adhère à des valeurs qui déterminent son comportement.
8. La distorsion de l'information : le subordonné dispose d'une information limitée, biaisée ou mal interprétée qui pourra l'influencer.

9. L'ingénierie situationnelle : quelqu'un manipule les aspects physiques et sociaux de la situation pour générer des attitudes et des comportements.
10. L'identification personnelle : une personne imite les attitudes et les comportements d'un individu qu'elle admire.
11. L'identification à la décision : on s'identifie tellement à la décision et à l'influence qu'on peut exercer qu'on en vient à partager l'objectif final.

Les cinq sources de pouvoir

1. Le pouvoir de récompense : la capacité de récompenser donne du pouvoir. Ce pouvoir est limité par les coûts qu'il engendre et l'érosion de l'attrait qu'il représente.
2. Le pouvoir coercitif : la capacité de punir génère la crainte, donc le pouvoir. La limite de ce pouvoir est que l'on doit continuer à croire que son détenteur est prêt à l'utiliser. Cependant, les effets de la coercition diminuent avec le temps.
3. Le pouvoir légitime : il existe une règle formelle, selon la loi ou la hiérarchie, qui autorise quelqu'un à exercer le pouvoir. Sa limite est liée au fait que le responsable investi du pouvoir doit réussir à le faire accepter : la rébellion est toujours possible en dépit de la règle.
4. Le pouvoir de référence : le fait de s'appuyer sur quelqu'un de reconnu donne du pouvoir. S'associer à un individu ou à un but global que personne ne saurait contester accorde du pouvoir. Trouver une personne ou un but auxquels tous adhèrent en constitue la principale limite.
5. Le pouvoir d'expertise : le fait d'être reconnu comme expert donne du pouvoir. Maintenir ce pouvoir exige un effort constant et il n'est pas toujours évident de transcender cette compétence. La limite est fixée par le degré de reconnaissance de la qualité d'expert : la publicité d'un désodorisant faite par un joueur de hockey est limitée par la reconnaissance que les gens accordent à l'athlète en tant qu'expert.

Ces sources de pouvoir se caractérisent par leur entropie et l'érosion de leurs effets. La surutilisation d'une source de pouvoir entraîne la perte progressive de son efficacité. Aucun gestionnaire public ne peut récompenser les gens de façon continue : il est impossible de toujours offrir des promotions, des primes, des récompenses qui fassent effet. Le fait de consentir des primes égales à tous n'a aucun effet, car les systèmes universels n'accordent aucune valorisation. Mettre en place un système de rémunération lié à la productivité, dans les rares cas où c'est possible dans le secteur public, fait en sorte que la récompense est liée au travail lui-même : cela peut accroître la quantité de travail produite, mais réduit d'autant le pouvoir personnel du patron qui ne peut que reconnaître ou sanctionner l'atteinte des objectifs ou l'échec, selon des critères préétablis.

Il en est de même du pouvoir coercitif : être en mesure de punir donne du pouvoir, mais son détenteur a intérêt à profiter de son statut pour asseoir sa légitimité (ce que font les dictateurs une fois le pouvoir obtenu) ou sa compétence, etc. Les gestionnaires qui surestiment leur pouvoir légitime, sans obtenir l'appui de leurs troupes, s'exposent à ce que leurs subordonnés, sans les confronter directement, ne les suivent pas et fassent de la résistance passive ou encore, dans les cas le plus graves, se rebellent.

Le pouvoir de référence ne fonctionne que si l'on en parle peu : la référence finit par ennuyer quand elle est citée trop souvent.

Enfin, l'expertise exige un effort constant pour se maintenir au sommet, dans un contexte où il est nécessaire d'être perçu comme supérieur aux autres dans le domaine d'expertise. On observe, cependant, que l'expertise est souvent récompensée par un statut formel, par le fait d'être considéré comme une référence, tout en maintenant le paradoxe suivant : si l'on nomme un expert à un poste de responsabilité, il est probable que son expertise professionnelle globale soit moindre, annulant ainsi le motif de sa nomination, d'où la nécessité de miser sur d'autres sources de pouvoir.

Le piège des sources de pouvoir est que chacune d'elles conduit aux autres. Si un individu peut profiter d'une source, son pouvoir à terme dépendra de sa capacité à utiliser cette source pour en développer

d'autres : c'est ce que réussissent la plupart des grands leaders, mais leur succès dépend ultimement de leurs actions, de leurs efforts et de leur image, ce n'est jamais ni acquis ni donné.

LE LEADER DANS LES SERVICES PUBLICS

Selon Van Wart (2005), le leader organisationnel a plusieurs subordonnés, généralement rémunérés, ainsi que des produits et des services concrets à offrir. Le leader politique est entouré de son personnel politique et doit produire des politiques publiques en plus de s'assurer de leur suivi. Les leaders législatifs sont exclusivement suivis par l'électorat ; ils produisent les lois. Les leaders communautaires, bénévoles ou d'ONG peuvent être présents dans tous ces types d'organisation. Les leaders d'opinion influencent des gens qui ne leur doivent rien et leur influence est généralement détachée de leur champ de responsabilité.

Van Wart présente ensuite quatre postulats sur le leadership.

1. Les habiletés et les traits du leader sont innés ou acquis tôt dans la vie, mais le leadership s'apprend, il est possible de s'améliorer grâce à l'expérience, à la formation et à l'éducation.
2. Le leadership est un phénomène conscient qui naît de la confiance en soi.
3. Même s'il existe un leadership situationnel et un leadership transformationnel, axé sur le changement profond, il est rare qu'un individu n'ait pas à jouer sur les deux plans.
4. Le leadership peut être axé sur la tâche, sur les relations humaines ou encore sur l'organisation. Plus on s'élève dans la hiérarchie, plus le leadership axé sur l'organisation prend de l'importance.

Le leadership est un phénomène complexe qui varie beaucoup d'une situation à une autre. Trois problèmes potentiels y sont reliés :

- L'excès de généralité : ce qui fait qu'un bon conseil se révèle inefficace en certaines occasions.
- La perspective incomplète : quand certains détails sont intéressants mais que la vision d'ensemble fait défaut.

- La difficulté d'application : un bon principe général que l'on ne sait pas comment appliquer.

Van Wart présente de nombreuses qualités que doit posséder le leader. Certaines se rapportent à des habiletés et des traits particuliers, d'autres à des styles de leadership ou à des types de comportements, d'autres encore à des types de comportements valorisés et choisis, orientés vers la tâche, les gens ou l'organisation. Enfin, d'autres font référence à l'évaluation et au développement du personnel.

LES CINQ DIMENSIONS DU LEADERSHIP

1. L'appréciation du leader. Celui-ci doit savoir apprécier les dynamiques de l'organisation, l'environnement externe, les contraintes courantes et les imprévus. Comment les subordonnés conçoivent-ils leur rôle, leurs habiletés, leur motivation, la qualité des processus organisationnels qui soutiennent la productivité, le moral des troupes ? Il doit évaluer l'ouverture face aux possibilités offertes et aux risques encourus, en étant conscient des limites légales, structurelles, de ressources et de leadership. Tout cela permet de repousser les limites et les contraintes.

   Dans les faits, le leader doit posséder des habiletés liées aux tâches, soit la maîtrise des éléments techniques de tout type de travail. Ces éléments englobent les dimensions humaine, technique et intellectuelle de ses tâches ainsi que ses habiletés interpersonnelles, son habileté technique et sa compréhension. Ces habiletés exigent de comprendre la nature du travail et des travailleurs, de savoir trouver des bases de comparaison extérieures, à différents niveaux, internes ou externes, ce qui lui permettra d'évaluer de façon plus réaliste la compétitivité. Le rôle du leader est d'évaluer les capacités, les procédures et la productivité des employés sous sa gouverne. Éventuellement, il saura aussi trouver les moyens d'améliorer leur capacité.

   Ensuite, le leader doit s'assurer que les rôles respectifs sont clairs et bien compris. La complexité croissante des tâches compromet de plus en plus la clarté des rôles et représente un défi pour le

leader. L'absence de clarté entraîne des conflits, des frustrations et des inefficacités que le leader doit détecter ; c'est sa responsabilité de s'assurer de la spécialisation des tâches et de leur coordination.

La réaction des personnes touchées par un changement comprend trois phases : tout d'abord, elles résistent au changement (refus) ; ensuite, elles s'y conforment (soumission sans initiatives) ; enfin, elles se mobilisent et agissent d'elles-mêmes, sans avoir besoin de supervision directe. Selon Buckingham et Coffman (1999, cités par Van Wart), la qualité de la supervision est le facteur le plus important de la rétention des employés.

2. Le leader doit savoir préciser ses buts et ses objectifs, établir ses priorités. Il lui faut donc définir les niveaux acceptables de rendement technique et de satisfaction des employés, ainsi que le type d'organisation désirée, le degré d'acceptation de la situation actuelle et de changement souhaité. Il doit posséder les habiletés nécessaires pour mener le tout à échéance, ce qui n'est pas évident.
3. Jusqu'à quel point le leader est-il prêt à faire face à une situation donnée ? On oppose ici les traits innés du leader aux habiletés apprises, même si les deux peuvent être améliorés par la formation et l'entraînement. En général, l'expérience et l'entraînement font en sorte que les gens sont beaucoup plus sûrs d'eux dans leur prestation professionnelle, c'est aussi vrai pour les leaders.
4. Les leaders agissent. Ils accomplissent leurs tâches ; le travail doit être fait, qu'il soit très clair ou nébuleux. Ils sont épaulés par des subordonnés qui accomplissent le travail et ils ne doivent pas perdre de vue que c'est grâce à eux qu'ils sont efficaces. Le travail des leaders ne consiste pas seulement à coordonner et organiser des processus ; ils doivent aussi savoir intégrer le résultat de leurs efforts et le comparer avec d'autres dans leur environnement. On ne leur demande donc pas seulement d'être compétents et habiles en relations humaines, ils doivent en outre proposer des visions articulées aux diverses situations.
5. Les leaders ont un style personnel. Il s'agit d'un modèle dominant de comportement dans un type de situation donnée. Comment décident-ils ? Comment obtiennent-ils la participation des autres ?

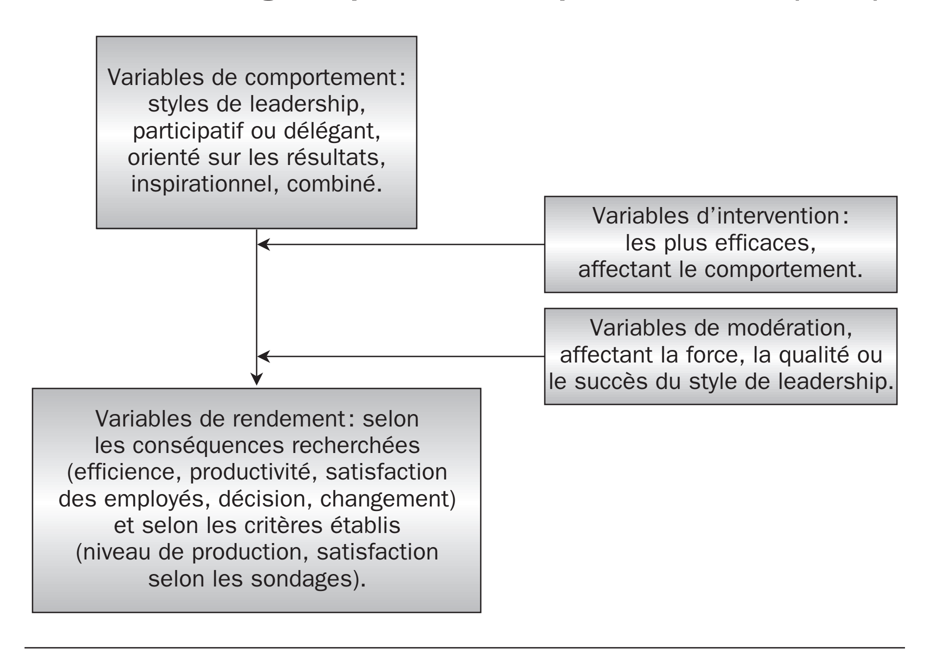
Comment communiquent-ils, avec les individus et les groupes ? Les bons leaders ont recours à une panoplie de styles et ne dépendent pas d'un seul, de façon à pouvoir s'ajuster aux différentes situations. Ces styles se traduisent dans l'action.

Finalement, les leaders doivent pouvoir évaluer ce qu'ils ont fait. Ainsi ils apprécient l'effet de leurs activités, des programmes institutionnels de formation et de soutien, la valeur de l'expérience acquise, etc.

Le vrai leader devrait toujours penser avant d'agir mais, dans les faits, ce n'est pas toujours possible. S'il doit agir très rapidement, son efficacité viendra de sa capacité à penser après l'action et à en tirer des leçons. Ainsi, le mauvais leader n'est pas tant celui qui agit avant de réfléchir que celui qui n'en tire pas les conclusions et les apprentissages, l'essentiel est de savoir apprendre.

FIGURE 9.2

Modèle causal et générique de leadership selon Van Wart (2005)



Le lecteur peut remarquer que, dans cette définition du leadership, il existe aussi une dimension normative, celle du « bon » leadership, c'est-à-dire tout ce que le bon leader doit faire pour réussir. La plupart des écrits sur le leadership témoignent de ce glissement en passant subrepticement de ce qu'est le leadership à ce que le leader devrait faire pour réussir dans un contexte donné.

LE LEADER ET SA FONCTION

Sample (2005, p. 19) propose de caractériser non pas le leader mais sa façon d'agir et de réfléchir : « les vrais leaders ont une pensée différente de celle de leur entourage. Nuancée, elle leur permet de garder leur indépendance intellectuelle ; affranchie, elle stimule leur créativité mentale ».

La pensée nuancée ne consiste pas à décider rapidement

Juger rapidement est perçu comme une qualité pour le manager, mais le leader doit se prononcer le plus lentement – prudemment – possible, voire s'abstenir de juger : il doit apprendre à penser de façon nuancée. Le summum de l'intelligence consiste à garder en tête deux idées opposées tout en restant capable de penser. Le leader est capable de prendre connaissance des faits sans se sentir obligé de prendre position immédiatement. Sinon, il devra faire volte-face, se contredire ; il se coupera des sources d'information nouvelles et sera soumis à la dictature du plus grand nombre pour échafauder sa pensée. C'est aussi le contraire du scepticisme : c'est la possibilité de s'enthousiasmer pour une idée ou de féliciter quelqu'un, tout en gardant l'esprit ouvert à d'autres idées.

La pensée affranchie ignore les idées reçues

C'est un exercice très difficile et qui, contrairement à ce que l'on fait habituellement, exige de sortir du cadre, d'ignorer les possibilités d'échecs, de laisser son esprit vagabonder pendant dix minutes, même si c'est très pénible. Les grandes innovations sont souvent attribuables à des novices trop naïfs pour savoir que cela ne marchera pas et qui essaient de réaliser leur projet ; ils ont une pensée affranchie des idées toutes faites et des

sentiments communs. La pensée affranchie ne fait pas de cas des mille petits obstacles et permet de voir l'essentiel. Savoir se détacher du réel et sortir des sentiers battus, voilà la pensée affranchie.

L'écoute active n'est pas le fait d'écouter les flatteurs

Le leader doit savoir s'entourer de conseillers qui ne craignent pas de lui dire la vérité, dans le but d'éviter que les flatteurs ne profitent de son désir inné d'avoir une haute opinion de lui-même. Ce principe a déjà été présenté par Machiavel. Ces conseillers peuvent agir au niveau opérationnel ou fonctionnel – les deux situations présentant des difficultés – mais ils doivent connaître l'organisation et son environnement. Chacun a ses ambitions et cherche à faire la promotion de sa carrière ou de ses dossiers, la vie est ainsi faite. L'écoute, comme la pensée, doit être nuancée: le leader doit écouter sans donner immédiatement son assentiment, s'efforcer sincèrement d'essayer de comprendre et profiter de l'occasion pour apprendre. L'écoute, c'est essayer de comprendre la complexité, les contradictions et les points de vue épars des différents acteurs d'une organisation.

La décision peut attendre

Un leader, contrairement à un manager ou à un bureaucrate, doit respecter deux règles en matière de décision: 1) ne jamais prendre lui-même une décision qu'il peut déléguer à un proche collaborateur; 2) ne jamais prendre le jour même une décision qu'il peut reporter au lendemain.

Le premier principe se justifie par la complexité des décisions à prendre et par le fait qu'il faut respecter les compétences des autres et contribuer à leur développement. Celui qui décide seul n'a pas accès à toute l'information et, en prenant la place des autres, il les empêche de se réaliser. Il doit cependant assumer les décisions qui sont prises. Les décisions qu'il doit absolument prendre lui-même concernent le recrutement, la rémunération, la motivation, la formation, l'évaluation et le départ de ses collaborateurs. De plus, il doit prendre les décisions qui ont des effets considérables sur toute l'organisation, décisions qu'il ne peut ni ne doit déléguer; elles lui permettront de laisser sa marque.

Cette nuance que nous apporte Sample propose une vision moins magique du leader, où la sagesse prend le pas sur les perspectives à court terme, puisqu'il se donne les moyens de ne pas réagir uniquement en fonction de ses émotions.

Pour quelle cause êtes-vous prêt à mourir ? Sample pose la question de la moralité du leadership. On peut être un leader efficace qui influence les gens, mais si la finalité poursuivie est inacceptable, on ne peut pas devenir un grand leader.

Travaillez pour ceux qui travaillent pour vous. Un leader est au service de la réussite des gens qui travaillent pour lui. Recruter les meilleurs, leur expliquer ce qu'ils ont à faire et s'effacer pendant qu'ils le font, voilà le véritable leadership. Il faut mériter leur confiance, ce qui exige parfois de leur dire personnellement des choses désagréables ; fonction qui ne peut pas être déléguée. La presque totalité des dirigeants n'évaluent pas leurs subordonnés, ils ne consacrent pas les heures qui seraient nécessaires à leur développement, c'est un non-sens. « Un leader doit exercer son autorité, sur des gens bien identifiés, à travers ses actes et ses décisions » (Sample, 2005, p. 175). C'est pourquoi les gens qui ont une influence générale et ceux qui n'ont pas de groupe précis à diriger ne sont pas considérés comme des leaders.

LES THÉORIES DU LEADERSHIP

On peut rapprocher les théories du leadership aux premiers travaux de Taylor (1967) fondés sur son approche face au travail en atelier, où l'innovation ne pouvait venir que du chef, à la théorie des traits (physiologiques ou psychologiques) basée sur les caractéristiques personnelles, aux théories du comportement, de la contingence, des approches transactionnelles, du leadership transformationnel, du charisme, des approches de pouvoir, cognitives, du rôle des subordonnés.

La plus ancienne recherche portant sur le leadership est celle des traits, basée sur le principe que le leader porte en lui des traits particuliers, physiques, moraux ou comportementaux, qui en font un individu unique. Pendant plusieurs décennies, la recherche sur le leadership a porté sur la détermination de ces traits (Stogdill, 1948 ; Bass et Stogdill, 1990). Ces auteurs affirment qu'il existe des traits particuliers à la base

du leadership, sans cependant préciser lesquels sont essentiels ni lesquels peuvent être omis dans une situation donnée, ce qui explique la faiblesse de leur modèle. Frédéric Taylor (1967) a défini le leadership à travers des principes scientifiques menant à une charge normale de travail : si la gestion suit les principes, les employés suivront. Selon Wren, Hicks et Price (2004), Stogdill a recherché le *Grand Homme* et sa principale contribution est qu'il ne l'a pas trouvé : il n'y a pas de traits personnels seuls porteurs du leadership, mais des caractéristiques personnelles liées à celles des subordonnés et à ce qu'ils recherchent. Cinquante années de recherche ont prouvé que les traits ne constituent pas une piste pour définir le leadership, mais de nombreuses études plus récentes (Bennis et Nanus, 1985 ; Pitcher, 1997), qui cherchent à déterminer les caractéristiques des leaders qui ont réussi, présentent des éléments communs liés aux comportements et au caractère des leaders. Les chercheurs sont indirectement revenus à la définition du leader idéal.

Lors d'une conférence prononcée en 1918, Weber (1921) parlait ainsi du leadership :

> La politique constitue une longue et dure bataille contre la résistance tenace pour laquelle on a besoin à la fois de passion et de modération. C'est tout à fait vrai et l'histoire atteste que dans ce monde, le possible n'est jamais réalisé si l'impossible n'est pas tenté encore et encore. Pour y arriver, on ne doit pas être seulement un leader mais aussi un héros dans le sens le plus simple du mot. Même ceux qui ne sont ni l'un ni l'autre doivent d'abord développer la force d'esprit leur permettant de survivre à la destruction de leurs espoirs, s'ils veulent pouvoir réussir le possible d'aujourd'hui. Seule une personne confiante de ne pas tout laisser tomber quand de son point de vue le monde est trop abject ou trop stupide pour ce qu'elle offre, seule une personne qui, lorsque confrontée à tout ceci, saura répondre « tant pis, néanmoins », seul celui qui est bâti ainsi a une vocation pour la politique.

Selon Wren, Hicks et Price (2004), les modèles du comportement du leader ont vu le jour avec l'analyse des effets de différents styles chez les adolescents : les styles étaient démocratiques, autocratiques ou laisser-faire. Une étude de Lewin, Lippit et White a marqué toute la recherche, quand cette typologie a été reprise à l'envi par les chercheurs qui ont suivi,

dont Likert, Stogdill, Blake et Mouton. Toutes ces théories accordent la préséance à la dimension humaine du management, axée sur les relations, plutôt qu'à la dimension tâche, axée sur le travail lui-même.

Toujours selon Wren, Hicks et Price, les modèles de la contingence ont été créés à partir des interrogations de Stogdill sur les traits et ont donné naissance aux modèles situationnels de leadership. On y retrouve la théorie de la contingence de Fiedler (1964, 1967, 1987) qui refuse le principe selon lequel les leaders peuvent s'adapter à différentes situations en passant d'un style à l'autre. Selon lui, l'environnement décide de ce qui sera le plus efficace, c'est-à-dire la meilleure combinaison entre un type de leadership axé sur la tâche et un autre, sur les relations humaines. Le contexte s'interprète chez Fiedler à partir de trois variables : les relations leader – subordonnés, c'est-à-dire la loyauté et le soutien des subordonnés (sont-ils enthousiastes ou réfractaires ?) ; le pouvoir formel du leader (est-il au sommet d'une hiérarchie formelle ou au même niveau que les subordonnés ?) ; la structuration de la tâche (est-elle claire et définie de façon précise ?). Selon Fiedler, le leader doit s'ajuster constamment en fonction de ces trois variables, et les situations rencontrées avantagent certains types de personnes au détriment des autres.

Selon la théorie du leadership transactionnel, le leader fournit aux subordonnés le soutien dont ils ont besoin en échange de leur respect, de leur estime et de l'influence qu'ils lui accordent. C'est la compétence et l'engagement envers le groupe qui fournissent au leader le crédit supplémentaire dont il a besoin pour fonctionner.

Le *managerial grid* de Blake et Mouton (1964, 1969, 1981)

Blake et Mouton proposent d'étudier le leadership à l'aide d'une grille géométrique où l'un des axes est constitué par les préoccupations relatives aux tâches et l'autre par les préoccupations relatives aux relations humaines. Ce modèle extrêmement connu est basé sur le principe qu'il est avantageux de se préoccuper des relations humaines. Les expressions choisies à l'origine par Blake et Mouton montrent bien aussi le système de valeurs sous-jacent. Ainsi, on qualifie d'appauvri le style de leadership où le leader n'est préoccupé ni par la tâche ni par les relations humaines

(1, 1) ; de directif, celui où le leader ne se préoccupe que de tâches (9, 1) ; de *country club,* celui où il ne se préoccupe que de relations humaines (1, 9) ; de *middle of the road*, celui où sa préoccupation est moyenne dans les deux cas ; et, enfin, de participatif, celui où sa préoccupation est élevée dans les deux cas (9, 9). Selon les auteurs, le style de leadership 9, 9, c'est-à-dire celui où le leader donne toujours le maximum d'importance aux relations humaines et à la tâche, est supérieur aux autres.

Cette approche universelle omet de spécifier dans quelles circonstances un style est moins pertinent. Il s'agit d'une théorie élégante mais simpliste, pour laquelle il n'existe pas de données empiriques, en l'absence de variables contextuelles. Que faire si le style haut-haut (9, 9) n'est pas approprié dans une circonstance particulière ? La théorie laisse ce point sous silence, même s'il est évident que ce n'est pas toujours l'idéal. Pour Van Wart (2005), la principale qualité du modèle est son élégance, pas son applicabilité.

Le leadership situationnel de Hersey et Blanchard

L'approche de Hersey et Blanchard (1969, 1972) est la plus populaire. Elle permet d'ajuster le style de leadership à des variables externes, dont la plus importante est la capacité des subordonnés : leur capacité technique (savoir faire le travail) et leur capacité psychologique (confiance en soi et motivation). À l'origine, le mot maturité était utilisé pour qualifier cette capacité, mais ils l'ont remplacé par préparation, c'est-à-dire dans quelle mesure les subordonnés sont-ils prêts à faire le travail, aux plans technique et psychologique ? La manière dont ces capacités varient a donné lieu à de nombreuses critiques ; en fait, on peut reprocher à ce modèle de proposer une évaluation précise de la capacité à travailler et de l'engagement face au travail, capacité qui varie de façon constante. On peut aussi considérer ce modèle comme une indication relative des variables dont il faut tenir compte et du comportement qui est le plus approprié face aux situations qui se présentent. Ce comportement désirable est constitué d'un mélange de comportement directif et de comportement soutenant. Le premier consiste à orienter, diriger, clarifier, établir les orientations, les buts et les délais, le deuxième consiste à écouter, encourager et soutenir les subordonnés. Au niveau le plus bas, les employés étant peu compétents et motivés, il faut constamment les

diriger et ne pas perdre trop d'énergie à les soutenir ; au niveau le plus élevé, les employés préfèrent une reconnaissance occasionnelle de leur expertise à un soutien constant.

Ce modèle rappelle aux gestionnaires les principes qu'ils appliquent intuitivement. C'est un modèle normatif qui ne repose pas sur de grandes théories explicatives, ce qui plaît aux managers. C'est pourquoi il s'agit probablement du modèle le plus utilisé en formation et en développement de compétences de gestion. Les faiblesses du modèle sont liées à la difficulté de poser un bon diagnostic ; les facteurs excluant les subordonnés sont carrément écartés ; et, enfin, à l'exception des travaux de Hambelton et Gumpert (1982), peu de recherches empiriques ont soutenu le modèle dans le passé.

De façon pragmatique, on peut critiquer le fait que les auteurs reproduisent une grille géométrique comme celle de Blake et Mouton, mais l'intérêt du modèle consiste plutôt à donner une orientation ou une indication qu'à poser un chiffre précisant le niveau de préparation des subordonnés. En réalité, que veut dire une capacité supérieure à la moyenne ? Selon notre expérience personnelle, c'est une appréciation largement subjective sans critères précis, mais qui touche les managers qui s'y retrouvent intuitivement.

La théorie du cheminement vers un but

Pour House (1971, 1996), les leaders efficaces se comportent de manière à compenser les déficiences de leurs subordonnés en termes d'environnement et d'habiletés, ce qui permet d'obtenir la satisfaction des employés et un meilleur rendement individuel et de groupe. Le leader doit donc ajuster le travail et les buts organisationnels pour s'assurer ensuite que le cheminement de l'employé soit clair.

Cette façon de faire s'appuie sur la théorie de l'échange social (Homans, 1958 ; Hollander, 1958) et sur la théorie des attentes (Vroom, 1964). Patrons et employés sont engagés dans une relation d'échange mutuel bénéfique dans laquelle le leader doit favoriser la réciprocité et les buts communs (Van Wart, 2005). Le leadership devient l'instrument facilitateur dans un processus lié à la théorie des attentes : comment s'assurer que les gratifications du travail soient significatives du point de

vue de l'employé ? Les tâches et les caractéristiques des employés étant illimitées, le modèle devient surtout un cadre de référence. C'est une approche situationnelle qui met en évidence la dualité des comportements relatifs aux tâches et aux relations humaines tout en les situant dans un environnement global, complexe, multiple et, nécessairement, contradictoire dans ses influences.

Cela pose aussi la question de la nécessité de leadership. Jusqu'à quel point en a-t-on besoin ? Les gens très autonomes, compétents et motivés en ont très peu besoin, mais cette situation se présente rarement. La théorie du cheminement et du but cherche à combler certaines insuffisances. Le besoin de leadership s'accroît dans les cas suivants : l'ambiguïté de la tâche ; la complexité ou la variabilité de la tâche ; le besoin de changement ; la qualité intrinsèque du travail, qui peut être stressant, ennuyant ou dangereux ; l'interdépendance des tâches, qui nécessite de la coordination ; le contrôle du travailleur sur son travail réalisé sans autonomie ni rétroaction.

Ensuite, il faut tenir compte des subordonnés. Leur niveau de formation et d'expérience sont autant de facteurs qui agissent sur le besoin de leadership, tout comme leurs préférences personnelles concernant la structure et l'encadrement. Enfin, les besoins de réalisation des subordonnés, la sécurité, le sentiment d'appartenance, la reconnaissance agissent sur le besoin de leadership.

Tout cela se concrétise dans quatre styles de leadership (House, 1996, p. 326-327) : directif, soutenant, participatif et orienté sur la réalisation de soi. Le style directif cherche à fournir un encadrement psychologique : les subordonnés savent ce qu'ils doivent faire, leurs tâches, leurs échéances, les politiques, les règles et les procédures sont clarifiées d'une façon ni coercitive ni autoritaire, en cherchant à donner un élan extrinsèque quand l'intrinsèque fait défaut.

Le style soutenant est orienté vers la satisfaction des besoins des subordonnés, leur bien-être et le développement d'un milieu de vie qui offre du soutien. Cela favorise la confiance, la satisfaction sociale, la réduction du stress, le calme et donne du sens à leur vie.

Le leader au style participatif encourage ses subordonnés à prendre leur place dans les décisions et les opérations et tient compte de leurs suggestions lors de la prise de décision. Cela clarifie le lien entre l'effort, le résultat et la récompense et incite les subordonnés à préciser ce qu'ils recherchent pour accroître leurs efforts et leur rendement. Le tout a un effet d'entraînement sur leurs pairs et sur la pression sociale qui augmente encore la productivité. Le comportement axé sur la réalisation encourage l'excellence organisationnelle et assure que tous atteindront de hauts standards de performance.

Le modèle insiste sur la différenciation nécessaire entre les niveaux de reconnaissance et sur l'importance d'utiliser l'accomplissement de soi comme incitatif à la performance organisationnelle. Ces styles cherchent toujours à combler des lacunes dans l'organisation et c'est le rôle que doit jouer le leader : arriver à déterminer ces besoins et les combler pour atteindre les résultats et améliorer la performance de l'organisation.

Selon Van Wart (2005), si le travail n'est pas clairement défini, cela engendrera un besoin de leadership directif ; si le travail est difficile à cause de sa complexité ou des changements qu'il subit, le leadership participatif est utile de même que le leadership axé sur la réalisation lorsque les standards sont encore plus élevés. Les tâches désagréables imposent un leadership soutenant ; les tâches interdépendantes exigent un style participatif ; si les travailleurs contrôlent leur travail, le leadership doit être axé sur la réalisation plus que sur la direction ; l'insuffisance de formation entraîne un leadership directif, tout comme les situations où les employés valorisent la structure et l'ordre. Si les employés aiment contrôler leur environnement, cela favorise le leadership participatif ou axé sur la réalisation, contrairement au cas où les employés recherchent la sécurité, et, en conséquence, un style directif. Les individualistes préfèrent les styles soutenants ou axés sur la réalisation alors que ceux qui valorisent le succès du groupe préfèrent les styles participatifs.

C'est une théorie complexe qui intègre des modèles psychologiques. Elle comprend de nombreuses variables et tente d'aborder de façon nuancée un phénomène dont la complexité est plus grande que ne le laissent entendre les modèles plus simples. Il faut maîtriser de nombreux éléments pour mettre en application cette théorie, qui n'est pas tout à fait complète, afin d'expliquer le leadership.

La théorie des échanges leader-membre

Les vrais leaders tendent à multiplier les échanges avec les gens qui les entourent. Cette théorie met l'accent sur la relation que les leaders et les membres expérimentent dans la négociation et l'échange de perceptions, d'influence, de travail (en qualité et en quantité), de loyauté, d'avantages, etc. (Graen et Uhl-Bien, 1995, dans Van Wart, 2005). Si la relation est à bas niveau d'échange, l'influence est directive et des règles de conduite régissent les échanges ; dans le cas contraire, l'influence est réciproque et la relation est fluide et négociée. On observe alors plus de respect et de confiance, plus d'intérêt des leaders et des membres qui voient leurs besoins mieux satisfaits.

Les styles de leadership sont alors ceux de l'étranger, de la connaissance et du partenaire. Le style de l'étranger, d'un extrême formalisme, est directif et distant ; il laisse peu de place au respect des subordonnés. Le style de la connaissance est moins formel, moins directif et moins distant, mais il reste prudent dans la supervision et la gestion. Le style du partenaire se caractérise par la réciprocité et l'inconditionnalité. Il valorise la perspective à long terme du leadership, mais fait peu de place aux variables situationnelles. D'une certaine manière, les gens sont plus à l'aise dans cette perspective à long terme et la relation à terme est très importante puisqu'elle leur permettra d'occulter plus facilement certains irritants secondaires. Par contre, cette théorie est muette sur ce qu'il faut faire en présence d'employés problèmes, incompétents ou perturbés ; elle n'explique pas comment les relations évoluent, ou comment gérer le phénomène des gens qui font partie du groupe et ceux qui en font « moins » partie ainsi que le ressentiment qui en découle.

Enfin, Vroom et Yago (1988, cités par Van Wart, 2005) proposent un modèle de décision normative, inspiré de Vroom et Yetton (1973). Les auteurs définissent sept styles de décision sur un continuum qui va de la directivité à la participation, avec cinq critères portant sur la qualité de la décision et trois sur son acceptation, accompagnés de trois questions liées à l'environnement et onze comportements prescrits selon les situations. D'un côté, ce modèle est assez complexe ; de l'autre, il est intéressant car la trame qu'il propose s'applique à la décision et, en conséquence, au type de leadership qui y est associé.

Les sept styles de décision proposés correspondent à des styles autoritaires (A), consultatifs (C), conjoints ou participatifs (G) et de délégation (D).

A1. Vous résolvez le problème et prenez une décision en fonction de l'information obtenue dans l'immédiat.

A2. Vous obtenez l'information de vos subordonnés et vous décidez vous-même.

C1. Vous partagez le problème avez les bonnes personnes, vous obtenez des suggestions et vous décidez indépendamment du groupe.

C2. Vous partagez le problème avec tout le groupe, vous obtenez des suggestions et vous décidez indépendamment du groupe.

G1. Vous partagez le problème avec un membre du groupe, vous l'analysez ensemble et recherchez une solution satisfaisante pour vous deux, dans une atmosphère ouverte, où la contribution des deux n'est pas liée au statut hiérarchique.

G2. Vous partagez le problème avec vos subordonnés, en groupe. Vous recherchez une entente par consensus ; votre rôle est celui d'un président d'assemblée, dirigeant la discussion, la réorientant vers le problème et vous assurant que les points critiques ne sont pas oubliés. Vous ne mettez pas votre solution de l'avant, vous êtes prêt à mettre en place ce que le groupe proposera.

D1. Vous déléguez le problème à un subordonné, en lui donnant toute l'information disponible, toute la responsabilité et vous soutiendrez sa solution quelle qu'elle soit.

Les questions sur la qualité de la décision sont les suivantes.

1. Dans quelle mesure la qualité technique de la décision est-elle importante ?
2. L'information est-elle suffisante pour prendre une décision éclairée ?
3. L'énoncé du problème est-il bien structuré ?

4. Les subordonnés partagent-ils les buts organisationnels à atteindre ?
5. Les subordonnés sont-ils suffisamment informés ?

Les questions concernant l'acceptabilité de la décision sont :

1. Dans quelle mesure l'engagement des employés est-il critique ?
2. Si vous deviez décider seul, les employés se sentiraient-ils compromis par la décision ?
3. Peut-on prévoir des conflits entre les employés sur la solution ?

Évidemment, chacune de ces questions peut entraîner des réponses contradictoires quant à la participation souhaitée à la suite de la décision : il faut donc chercher à atteindre un certain équilibre.

Les questions relatives à l'environnement sont les suivantes.

1. Existe-t-il une contrainte majeure de temps pour convaincre vos subordonnés ?
2. Est-il important de maximiser les possibilités de développement des employés ?
3. Est-il important de minimiser le temps de décision ?

Les comportements prescrits sont les suivants :

1. Prenez une décision conjointe quand la qualité est importante.
2. Évitez le style autoritaire et prenez une décision conjointe quand vous ne disposez pas d'information suffisante.
3. Évitez les styles autoritaires et consultatifs quand l'énoncé du problème n'est pas structuré.
4. Évitez les décisions conjointes ou la délégation de pouvoir quand les subordonnés ne partagent pas les buts organisationnels.
5. Évitez les styles conjoints ou de délégation si les employés ne disposent pas de l'information nécessaire.
6. Évitez le style conjoint quand l'engagement des employés n'est pas requise.
7. Évitez le style autoritaire quand la probabilité d'engagement des employés aux décisions unilatérales est faible.

8. Prenez une décision conjointe lors de conflits entre les subordonnés concernant les solutions, à moins de contraintes significatives de temps ou de coûts.
9. Adoptez un style directif quand les contraintes de temps l'exigent.
10. Prenez une décision commune et favorisez la délégation quand le développement des subordonnés est important.
11. Adoptez un style autoritaire si les subordonnés sont dispersés ou qu'il y a conflit sur les solutions préférées, si les coûts de la décision représentent une considération importante.

Cette théorie se concentre uniquement sur la prise de décisions ; elle ne cherche pas à simplifier à outrance, est soutenue par plusieurs recherches empiriques et reste relativement applicable pour les praticiens. Elle n'est cependant pas globale et elle reconnaît un nombre élevé de facteurs.

Le leadership transformationnel ou le leadership charismatique

Il s'agit ici de la définition populaire du leadership : le leader est cet individu que les autres suivent, instinctivement ou non, sans que des liens formels d'autorité existent au départ. C'est un leadership lié à la personne proche des définitions des leaders politiques, religieux ou militaires proposés précédemment. Cependant, il existe un lien évident entre le leadership opérationnel et le charisme inné ou acquis. Personne n'aurait dit de Richard Nixon qu'il était un leader charismatique avant qu'il ne soit président, mais une fois en place, il l'est devenu. La même remarque s'applique à Georges Pompidou en France.

Selon Van Wart (2005), le concept de leadership charismatique remonte à Max Weber (1992, 1968) qui avait inventé le concept à partir d'une prémisse religieuse pour décrire un leader aux capacités exceptionnelles. Ces leaders sont particulièrement appréciés en temps de crise. Ils possèdent une très forte personnalité et semblent aptes à modifier toutes situations, y compris le *statu quo*. Dans les faits, ces leaders provoquent des modifications importantes dans les organisations qui s'empressent de récupérer la nouvelle orientation et de l'institutionnaliser.

Burns (1978) propose la définition de leadership transformationnel, qui est une application du leadership charismatique. Il met en opposition le leadership transactionnel, orienté vers les besoins des subordonnés, et le leadership transformationnel qui, au lieu de satisfaire ces besoins, tente de les modifier en accroissant la maturité et la conscience des membres de l'organisation. Il définit aussi un troisième type de leadership, plus bureaucratique, conforme au modèle weberien, c'est-à-dire formel et orienté vers les tâches et les responsabilités, mais, dans ce dernier cas, on peut se demander s'il s'agit encore de leadership.

Le leader transactionnel travaille habituellement dans un environnement limité, comme une institution, une direction, un service, une unité, alors que le leader transformationnel se retrouve dans le monde de la politique, impliqué dans des mouvements sociaux ou à un poste de haut dirigeant. Cependant, les deux types de leadership peuvent se recouper dans plusieurs situations, mais le leadership transformationnel offre une plus large perspective.

Van Wart (2005, p. 337) compare les modèles de leadership transactionnel et transformationnel.

Certains leaders font preuve de charisme (Conger et Kanungo, 1987, 1998) et profitent de conditions de crise pour émerger. Ils vont parfois même jusqu'à les accentuer pour favoriser le changement. Ils projettent une image d'entrepreneurs et de gens très dynamiques, et se doivent de proposer quelque chose de nouveau et conforme à leur vision. Ils doivent également inspirer confiance aux autres, avoir confiance en eux et être convaincants ; ce sont des passionnés. Exacerbés par la confluence de plusieurs facteurs, comme une forte personnalité, une occasion et une conjoncture difficile, les leaders charismatiques se rencontrent souvent dans les secteurs politiques, religieux ou militaires, mais rarement dans les organisations structurées. La forte personnalité est-elle toujours bien acceptée dans une bureaucratie professionnelle ? On peut en douter car l'une des conditions pour connaître une bonne carrière administrative est souvent le croisement de deux caractéristiques contradictoires : une ambition et une volonté de pouvoir conjuguées au fait d'inspirer confiance et de ne jamais susciter la peur. En ce sens, le leader charismatique potentiel risque fort d'échouer, particulièrement si ses caractéristiques narcissiques, qui sont souvent le lot des leaders charismatiques, sont trop apparentes.

Tableau 9.2

Leadership transactionnel et transformationnel selon Van Wart (2005)

	Transactionnel	Transformationnel
Cadre théorique	Superviseurs, système fermé, faible nombre de variables.	Hauts dirigeants, système ouvert, large nombre de variables.
Type de pouvoir	Légitime, récompenses et punitions, influence directe et immédiate.	Expert, référence.
Motivation du subordonné	Intérêts personnels tels que le salaire, les besoins immédiats et les compatibilités du groupe.	Intérêt collectif comme le succès organisationnel, la satisfaction psychologique telle l'émulation du leader.
	Processus rationnels (calcul).	Processus symboliques basés sur l'idéologie ou la rupture avec le passé.
Conditions facilitantes	Stables. Raffinement des systèmes de fonctionnement.	Instables. Besoin de changement et crise.
Attentes de performance	Bon rendement.	Rendement exceptionnel au quantitatif ou en adaptation.
Renforcement des comportements de leader	Superviser les opérations, planifier, clarifier les rôles, informer, déléguer, résoudre les problèmes, consulter, planification personnelle, encourager le développement professionnel, motiver les troupes.	Avoir une vue d'ensemble de l'environnement, planification stratégique, articuler une vision, réseautage, décider, gérer le changement, informer, déléguer, gérer l'innovation, consulter, développer les ressources, motiver, monter des équipes et gérer le changement organisationnel.

Selon Tichy et Devanna (1990), le leadership transformationnel conduit au changement et modifie la perspective, car il repose sur une série de comportements adaptés plutôt que sur des caractéristiques personnelles. Le leader transformationnel crée de nouvelles situations, applique de nouvelles approches, présente une nouvelle vision de sorte que l'organisation subit de profonds changements afin de s'adapter à une

nouvelle conjoncture. Selon Bass et Stogdill (1985), il existe un continuum qui commence avec le non-leader, qui progresse vers le leadership transactionnel, puis vers le leadership transformationnel, ce qui permet une performance supérieure aux attentes. Pour Bass, le leadership transformationnel existe à l'état latent dans toutes les organisations et il mentionne quatre facteurs qui le font émerger.

Le premier de ces facteurs est la considération individualisée, proche de la perspective humaniste des théories du leadership, qui comprend le respect, l'empathie et tout ce qui favorise le développement des humains.

Le deuxième, l'influence individualisée, fait référence au leader reconnu comme un modèle par ceux qui l'entourent, ce qui crée de l'émulation. Cette influence repose sur la confiance qu'il inspire.

Le troisième facteur est la stimulation intellectuelle. Elle encourage les gens à devenir créatifs, à imaginer des perspectives nouvelles, un futur différent. Pour y arriver, il faut savoir remettre en cause les valeurs acquises contradictoires en utilisant les moyens disponibles en gestion, projeter l'image d'un leader d'idées, d'un visionnaire.

Le dernier est la motivation inspirante. Les subordonnés réussissent à transcender leurs intérêts personnels ; et leurs réalisations et leur fierté alimentent leur passion. Ils font des sacrifices sans incitatifs autres que cette passion.

Ces quatre facteurs peuvent se retrouver dans des proportions variables chez un même leader. Cette théorie complexe pose cependant le principe de l'évolution du leader qui suppose qu'il s'améliore en toutes choses, ce qui nous semble peu réaliste.

L'étude de Kouzes et Posner

Plutôt que d'inventer une théorie du leadership, Kouzes et Posner (1987) ont tenté d'observer ce qui se passait chez les leaders en fonction en leur demandant de parler de leurs meilleures expériences. Ils ont ainsi réussi à déterminer cinq pratiques de gestion (A à E), auxquelles sont associés deux engagements. Ils décrivent le leadership d'un point de vue pragmatique et empirique sans toutefois l'étayer de références théoriques pouvant l'expliquer.

A. Première pratique : remettre en cause le processus

1. Rechercher les opportunités. Savoir rejeter le *statu quo* et prendre des risques, considérant que « tout ce qui est gratifiant finit toujours par se faire ». En effet, le travail de routine finit toujours par étouffer le travail non routinier et les employés travaillent davantage lorsqu'il est possible de changer les choses. Le *statu quo* engendre la médiocrité.

   Les auteurs proposent des règles à suivre : « chaque poste est une aventure : la motivation profonde, c'est l'attrait de l'aventure, pas les récompenses » ; « chaque mission en est une de redressement (même si ce n'est pas vrai) » ; il faut bousculer le *statu quo* (à quoi ça sert ?) ; il faut découvrir ce qui ne fonctionne pas et insérer les notions d'aventure et de défi dans le travail de chacun. Ils ajoutent que les leaders doivent se libérer de la routine, rendre l'aventure amusante, reconnaître les bonnes idées et que les innovations ne proviennent pas des leaders mais plutôt de ceux qui sont en contact avec les clients ou qui exécutent le travail.

2. Expérimenter et prendre des risques. Selon ce qu'ils ont observé il faut se tromper au moins dix fois par jour et apprendre. « Les gens qui ne commettent pas d'erreurs me mettent mal à l'aise. Ils ne testent pas leurs limites, ils ne progressent pas. » Pour apprendre à skier, il faut accepter de tomber. L'innovation dépend de la qualité des réseaux de communications, elle ne peut émaner de quelqu'un qui fait tout lui-même.

B. Deuxième pratique : faire partager aux autres sa vision

1. Avoir une vision de l'avenir. On doit considérer que les grands processus du management sont complexes et mystérieux, pas forcément logiques. Pour faire preuve d'intuition, il faut connaître le milieu, l'organisation, les gens et avoir exploré plusieurs avenues : c'est l'expérience directe. Il faut donc imaginer un futur exaltant et motivant et avoir le désir de réaliser quelque chose.

2. Gagner le soutien des autres. Cela exige d'avoir des rêves et des espoirs et de pouvoir les insuffler aux autres, de leur donner la passion, des exemples dans lesquels ils se reconnaissent et utilisent leurs valeurs, leur bon sens. Il faut donc connaître son auditoire, savoir répéter, rester optimiste et positif, parler avec passion et avec émotion et y croire.

C. Troisième pratique : donner aux autres la possibilité d'agir

1. Encourager la collaboration. Permettre aux autres d'agir, c'est reconnaître et encourager les interactions continues entre les employés. Pour y arriver, Kouzes et Posner suggèrent l'utilisation du « NOUS » de préférence au « JE » afin de partager le mérite et de favoriser les interactions physiques et psychologiques. Il faut instaurer un climat de confiance en mettant l'accent sur les gains plutôt que sur les pertes ; il faut savoir prendre des risques avec confiance.
2. Soutenir les autres. Pour les soutenir, il faut leur donner de la force, exploiter les forces de chacun et travailler en équipe.

D. Quatrième pratique : montrer la voie

1. Donner l'exemple. On est jugé sur ce que l'on fait ; notre comportement doit être en accord avec notre vision et nos valeurs : mieux vaut être fidèle à ses valeurs que chercher à en trouver des meilleures.
2. Gagner de petites victoires. Cela exige d'être cohérent, persévérant, de faire attention aux détails, de subdiviser les tâches et les problèmes en section et de ne pas imposer le changement par la contrainte.

E. Cinquième pratique : encourager leur équipe

1. Reconnaître les contributions individuelles. Il est impossible d'éviter la fatigue, la frustration et la déception, c'est le rôle du leader d'agir sur le moral des troupes.

2. Célébrer les succès. On ne va pas au travail pour perdre : c'est le rôle du leader de montrer aux employés qu'ils peuvent gagner.

En conclusion, l'observation de plus d'un millier de managers confère à cette approche une dimension pragmatique certaine, même l'ensemble des variables est un peu hétéroclite. C'est une théorie ancrée, basée sur l'observation, mais dont la perspective n'est ni complète ni globale.

L'étude de Bennis et Nanus (1985)

Warren Bennis a parcouru les États-Unis pendant cinq ans pour échanger avec 90 des leaders les plus efficaces dans 60 sociétés privées et 30 organisations publiques. Il cherchait à établir les traits communs de ces leaders, travail qui exigea beaucoup d'efforts parce qu'il trouvait plus de divergence que de points communs entre eux. Certains avaient recours à l'hémisphère droit du cerveau et d'autres à l'hémisphère gauche ; certains étaient bien vêtus et d'autres pas ; certains parlaient bien et d'autres moins ; certains s'exprimaient de façon articulée et d'autres de manière laconique. En fait, Bennis a observé toutes sortes de comportements opposés et de rares leaders charismatiques.

Il a cependant répertorié des aires de compétences communes à tous, ce qui n'est pas négligeable. Il en a défini quatre, du plus global au plus individuel :

1. « *Management of attention* » (« ralliement par la vision »).
2. « *Management of meaning* » (« transmission du vouloir-dire »).
3. « *Management of trust* » (« la confiance par le positionnement »).
4. « *Management of self* » (« l'autodéploiement »).

La désignation de ces aires de compétences risque d'induire le lecteur en erreur s'il ignore que la vision représente le but à atteindre, et non le fait d'attirer l'attention. Tous ces leaders ont une vision et savent ce que l'organisation doit devenir. Cette vision provient peut-être d'ailleurs, mais ils se l'approprient. Le lecteur doit savoir ensuite que la vision doit être partagée, ce qui signifie que le leader manifeste les qualités nécessaires pour que cette vision soit commune et que le personnel qui l'entoure y adhère. Il nous faut également définir la confiance directement liée à la prévisibilité du leader. Les gens n'ont pas à toujours être d'accord avec lui,

mais ils doivent pouvoir estimer ou déduire comment il réagira, à partir de ses valeurs et de ses comportements : c'est pourquoi Bennis et Nanus indiquent que la confiance est liée à la constance. Enfin, le leader, en tant qu'individu, doit mettre en pratique des valeurs humanistes, se préoccuper des autres et se développer lui-même. Ce n'est pas une machine à rendre l'organisation productive, c'est un être humain inspirant qui prend les moyens de se développer lui-même et inspire les autres.

Le modèle de Patricia Pitcher : artistes, artisans et technocrates

Patricia Pitcher (1997) présente une typologie très intéressante sur la nature des leaders. Ici, il ne s'agit pas de définir les caractéristiques qui font que quelqu'un est ou n'est pas un vrai ou un bon leader. Pitcher découvre les effets particuliers des différents types de leadership. Dans cette analyse, elle qualifie les comportements prévisibles des individus en situation de leadership à partir du type qu'ils représentent : artiste, artisan et technocrate. Les deux premiers font l'objet d'une description positive contrairement au troisième.

Pour Pitcher (1997, p. 10), les leaders extrémistes exacerbent les extrêmes opposés. Elle donne comme exemple que « les idéologues du centralisme engendrent les idéologues du séparatisme. P.E. Trudeau est directement responsable de la victoire de Lucien Bouchard », illustrant ici un effet pervers du leadership souvent occulté. Le fait de donner une orientation peut faire de quelqu'un un leader, mais il faut resituer le tout dans un contexte plus large. Le leadership représente plus qu'une influence. Pour Pitcher, le leadership est trop souvent présenté comme une peinture à numéros, avec la réingénierie ou la gestion participative. Elle différencie les leaders (artistes) et ceux qui les accompagnent (artisans) des technocrates qui donnent préséance aux conceptions techniques d'un problème au détriment des conséquences sociales ou humaines. En ce sens, les vrais leaders sont rares et ont de puissants ennemis.

Les techniques modernes de gestion ne dispensent pas d'inspiration, d'intuition, du jugement et ne facilitent pas les choix personnels. Le leader devrait voir, penser, sentir, bien se comporter et avoir de la vision selon des recettes préétablies. Il est impossible d'enseigner à quelqu'un qui n'a pas de cœur à avoir de la vision.

Le leadership, c'est l'interaction entre un leader, un moment et un contexte, comme l'illustrent Churchill et De Gaulle en temps de guerre. Le leadership, c'est aussi l'art de permettre à des sages et à des visionnaires de travailler ensemble. Mais, on le sait, dans les universités, élargir son vocabulaire ne permet pas de garantir le comportement le plus approprié.

Le premier type est celui des leaders visionnaires. Ils sont atypiques, dans la mesure où ils sont anticonformistes, ils aiment la complexité et le désordre et réussissent mieux les tests d'intuition. Cyclothymiques, ils passent de la dépression à l'euphorie, ce qui explique qu'ils soient enclins au découragement. Selon Pitcher qui cite Bennis, la caractéristique des leaders transformationnels est leur capacité à « désapprendre ». Pitcher associe le leader visionnaire à l'artiste capable de créer, de briser les règles, de faire preuve d'imagination.

Au contraire de l'artiste, le compulsif craint ce qui surgit de l'inconscient et se rassure dans une rationalité aride, banale et vide. Le technocrate se préoccupe des faits, des règles et de la bonne façon de faire, alors que l'artisan se fonde sur l'usage et les traditions : « apprendre par l'exemple, c'est se soumettre à l'autorité ».

Ce qu'est l'artiste

Le leader artiste peut dérouter, dans la mesure où il s'éloigne carrément des sentiers battus, ce qui n'est pas toujours rassurant. Le leader artiste n'est donc pas conformiste. Pour Pitcher (1997, p. 43-44), « la stratégie jaillit de l'astrologie, de l'excentricité, du rêve, des liaisons amoureuses, de la science-fiction, de la perception de la société, de quelque folie probablement, de l'aptitude à deviner. C'est clair mais fluide. L'action se précise. C'est très vague, mais ça se clarifie en cours de route. La création, c'est la tempête… Cette vision à long terme ne se clarifie que dans l'action ». Ce leader parle par métaphores plutôt que par exposés détaillés. Il sait où il va, mais sa destination est vague et son parcours ressemble à une exploration. Il manifeste des qualités de cœur et a du tempérament : il est près des gens, décontracté, chaleureux, généreux, émotif et changeant.

S'il est attentif aux personnes de son entourage, ce n'est pas pour les motiver ni par calcul, mais parce qu'il tient compte des gens, de leurs sentiments et de leurs besoins, de leurs inquiétudes et de leurs craintes. Il considère qu'un milieu de travail est agréable s'il est dynamique, s'il a un sens et si on y a le sentiment d'être important. Il désire répondre aux deux grands besoins de ses employés, matériels et affectifs (amour et amitié). Sa générosité n'est pas de complaisance; il sait accepter les erreurs. Ce leader est émotif et changeant, c'est le propre de la personnalité artistique. Il a une saine fierté, un caractère fort, est capable de vivre dans l'ambiguïté, l'ambivalence, le doute, il n'est pas dogmatique et sa façon de penser est non conformiste.

Ce qu'est l'artisan

Habile, l'artisan utilise adéquatement les outils mis à sa disposition et son savoir-faire est basé sur l'expérience. C'est quelqu'un de posé, raisonnable, digne de confiance, sensé, poli, responsable, prévisible, stable et équilibré. Il est plutôt conventionnel, maître de lui et conservateur, ponctuel, informel, direct, dévoué, sage, aimable et ouvert d'esprit. C'est un travailleur acharné sur qui l'on peut compter. Il est obligeant parce qu'il a besoin des autres et s'identifie à sa profession. C'est un individu réaliste et sensé, plus orienté sur le moyen que sur le long terme, qui peut se montrer réfractaire au changement: il manifeste une réserve si nécessaire mais pas nécessairement. Ce leader affiche peu d'émotions, n'est pas sentimental, mais tient compte des gens.

p. 73. Sentir → voir → penser → agir
stable → réaliste → sage → responsable

Ce qu'est le technocrate

Froid et impersonnel, méthodique, tatillon, intransigeant, difficile, résolu, énergique et travailleur, le technocrate scrute les projets à la loupe. Organisé et arrogant, mais pas sage, il mesure la valeur aux heures travaillées. C'est un individu brillant, distant et austère, intransigeant et difficile. Il manifeste peu de qualités humanistes, est préoccupé du détail et préfère l'univers des concepts à celui des émotions.

p. 92. Sentir → voir → penser → agir
Sérieux → pointilleux → méticuleux → résolu

Les relations entre eux

Les artistes aiment bien le côté critique des technocrates qui, eux, détestent les artistes. Les artisans n'aiment pas les technocrates. Les technocrates se connaissent mal et connaissent mal les autres. Ils se méfient de l'émotivité, qu'ils considèrent comme la pire des insultes. Ils entretiennent des relations humaines de façon instrumentale, avec stratégie. Le technocrate est docile, voire servile, avec ses supérieurs et autoritaire avec ses subalternes. Il utilise tous les mots à la mode et sait rassurer les autres. Le technocrate maîtrise le jargon et n'hésite pas à discourir sans vraiment comprendre ou, pourrait-on dire, sans croire à ce qu'il dit, mais en donnant à l'autre ce qu'il veut entendre dans le but de l'impressionner. Le technocrate se concentre tellement sur les coûts qu'il ne fait rien d'autre et néglige le développement, la recherche et le personnel. Les technocrates recherchent l'élite et sont narcissiques.

Qu'ils soient artistes, artisans ou technocrates, les leaders sont des leaders. Leur style change de même que leur façon d'être, mais ils demeurent des leaders. Le leader artiste mène à sa façon, créatif et inquiétant, tout en prenant des risques. Le leader artisan mène à sa façon, rassurant, calme, ouvert et prudent. Le leader technocrate mène à sa façon, préoccupé des règles et des procédures. Inquiet et satisfait, il considère que seuls les gens apprennent et voient ; les organisations ne sont pour lui que des abstractions. La perspective à court terme des gouvernements actuels est le fait des leaders technocrates. La stratégie, devant la complexité, ne peut venir que du tâtonnement. L'expérimentation s'avère donc nécessaire. Il n'existe pas de visionnaires en mesure de donner des réponses miraculeuses et le besoin de visionnaires incite les technocrates à se faire passer pour tels car l'idée de la planification stratégique correspond très bien à la pensée technocratique.

L'émotion est nécessaire au jugement du leader tout comme l'excès d'émotion le paralyse. Les gens normaux ressentent habituellement du remords, de l'humiliation, de la culpabilité et du chagrin après une faute. Les technocrates eux éprouvent de la fierté mais jamais de doute.

MODÈLES OPÉRATOIRES DE LEADERSHIP

Selon Rosbins et Finley (2004), l'un de problèmes majeurs du leadership vient du fait que la plupart des gens deviennent des responsables un peu par accident et sans y être préparés. Leur taux d'échec est par conséquent très élevé. Ils proposent une série de mesures à prendre en compte pour réussir en gestion et assumer le rôle de leader. Le lecteur peut penser que nous nous rapprochons des cheminements forcés décriés plus tôt, mais nous estimons que cette théorie mérite notre attention.

Pour Robbins et Finley, tout individu qui occupe un poste de gestion doit accomplir ce qui suit.

1. Se gérer lui-même. Se rappeler que la mission passe avant sa personne. Pour ce, ils proposent trois étapes.
   A. Évaluer la situation : que me demande-t-on ?
   B. Dresser la liste de ses ressources : personnes, temps, budgets et connexions.
   C. Dresser la liste de ses passifs : quelles entraves risquent de compromettre le succès du projet ?
2. Évaluer, dès son entrée, les relations avec ses collègues.
   A. Quelle est leur expérience et quelle est leur vision ?
   B. Qu'attendent-ils de l'équipe ? Argent, promotion ou autres.
   C. Qu'attendons-nous ?
   D. Il faut examiner la mission, avec ses doutes et ses réserves.
   E. Évaluer le fonctionnement de l'équipe.
   F. Identifier les objets de fierté.
   G. Percevoir les attentes par rapport au leader.
   H. Écouter plutôt que parler.
   I. Ne pas promettre l'impossible.
3. Établir des contacts avec l'équipe
   A. Dresser la liste de ses habiletés reconnues.
   B. Évaluer ses forces naturelles.

C. Dresser la liste de ses faiblesses probables.

D. Demander à quelqu'un d'identifier ses atouts.

E. Comparer ses habiletés et ses tâches.

F. Déterminer ses forces et ses faiblesses.

G. Choisir ses tâches en fonction de ses habiletés naturelles.

H. Déléguer selon le même principe.

I. Répartir les talents dans les équipes.

J. S'assurer que les gens soient axés sur les buts et éviter de les blesser.

Rosbin et Finley présentent une typologie de leadership.

1. Penseurs (aimer à être correct)
2. Faiseurs (chercher à être en charge)
3. Sociaux (vouloir être apprécié)
4. Créatifs (chercher à être entendu)

Puis, Robbins et Finley proposent cinq types de leader.

1. L'idéaliste : ce leader fixe des attentes claires, est persévérant et travaillant, mais devient irritable quand tout n'est pas clair.
2. Le mentor : celui-ci soutient et développe le potentiel des autres, mais des problèmes surgissent en cas d'urgence.
3. Le réalisateur : on accepte tout de lui, car on sait qu'il veut réussir. Ce leader peut être ergomane et craquer.
4. L'innovateur : créatif et axé sur le changement, il peut être dépressif et doit parfois être stimulé.
5. Le synthétiseur : ce leader tisse des liens, est pragmatique, souvent effacé. Il peut être trop réservé.

La typologie comprend aussi d'autres types qualifiés de partenaires, d'enthousiastes, d'avocats et de diplomates que le lecteur pourra imaginer.

Les équipes sont-elles nécessaires ? Robbins et Finley proposent cinq mesures pour encourager le travail d'équipe : ne jamais critiquer le prédécesseur, bien élaborer ses attentes, distinguer ce qui fonctionne de

ce qui cloche, établir des ententes et, enfin, ne pas oublier son rôle. Le leader trouvera aussi des conseils sur la façon de faire diminuer la résistance à son égard. Dans le noir, les gens imaginent parfois des monstres et ébauchent des scénarios apocalyptiques. Il faut contrer les rumeurs en fournissant de l'information, de telle sorte que le changement fasse partie de la vie. Il ne faut pas réagir avec excès et il faut accepter le stress. Pour provoquer le changement, on peut évoquer les difficultés antérieures ou présenter un futur attrayant ; ce qui est sans doute préférable.

Weiss et Molinaro (2005) soutiennent que le leadership émergent suscite cinq types d'attente pour les leaders :

1. Les leaders doivent comprendre où se situe l'intérêt de l'usager dans tout ce qu'ils font. Ce défi est particulièrement important dans le secteur public où cet intérêt est diversifié et contradictoire.
2. Ils se feront les avocats des usagers.
3. Ils ne mettront en place que des changements favorables aux usagers.
4. Ils saisiront la nature de l'ensemble de la chaîne de production.
5. Ils tenteront d'atteindre les objectifs sans oublier les valeurs qu'ils représentent pour les usagers et les clients de l'organisation.

Les valeurs définissent l'éthique. Elles permettent de choisir entre deux biens celui qui est le plus respectueux des valeurs et fournissent le cadre de référence nécessaire pour décider. L'éthique diffère de la déontologie qui fixe des règles précises et écrites de comportement. Les valeurs comportent donc une dimension informelle et exigent que l'on valorise ceux qui les respectent. On doit donc chercher à déterminer les employés les plus susceptibles de soutenir les valeurs dominantes que l'on veut promouvoir et qui devront servir de référence. Le personnel sélectionné constitue donc le meilleur indicateur pour déterminer les valeurs que l'organisation met de l'avant.

Le lieu de travail doit être inspirant pour que les gens se donnent à leur travail. Les leaders potentiels se sentent parfois surutilisés, n'ont pas assez de temps pour tout faire et estiment qu'on ne peut leur en demander plus. Ce sont aussi des gens dont la créativité et la capacité productive sont rarement utilisées pleinement.

Comment provoquer l'engagement des employés ? Weiss et Molinaro proposent six moyens :

1. Faire partie d'une organisation gagnante : qu'elle soit reconnue, en réputation et en qualité.
2. Travailler pour des leaders qu'on admire : développer la loyauté.
3. Entretenir des relations positives au travail : être content d'avoir à travailler avec quelqu'un (franchise et confiance).
4. Faire un travail porteur de sens : sentir qu'on fait une différence.
5. Reconnaissance et appréciation : rétroaction reçue concernant le travail.
6. Rechercher l'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle.

Comment échouer comme leader ?

1. Sous-estimer l'importance de la culture et des valeurs.
2. Déléguer le respect de la culture et des valeurs au service des ressources humaines.
3. Considérer la culture et les valeurs comme un projet fini, un élément non évolutif.
4. Ne pas réussir à développer le partage des valeurs dans les différents niveaux de la hiérarchie.
5. Ne pas intégrer les valeurs dans la pratique organisationnelle.
6. Avoir des dirigeants incohérents par rapport à ces valeurs.
7. Copier ce qui se fait ailleurs.

Ce qui compte, c'est l'habileté des leaders à diriger d'une manière réflexive et consciente. Plusieurs facteurs expliquent pourquoi les leaders s'éloignent des valeurs de l'organisation :

1. L'arrogance : être trop sûr de soi et méprisant, même inconsciemment ; laisser trop de place aux intérêts personnels.
2. L'incompétence émotionnelle : trop d'impulsivité, trop d'insensibilité, manque de maturité émotive. Ces gens ont de la difficulté à comprendre les autres et ont des comportements agressifs.
3. Un style de leadership trop dominant : des gens surcontrôlants ou impatients.
4. Évitement des conflits : refus de faire face aux crises.
5. Aversion du risque : jouer trop prudemment.

Comment construire sa crédibilité ?

1. Être congruent : faire ce que l'on dit et dire ce que l'on fait. La crédibilité s'instaure petit à petit, jour après jour.
2. Dire la vérité : créer un climat positif dans l'organisation, s'assurer que le ton optimiste soit soutenu par les faits et maintenir la vérité, pour éviter que les gens ne perdent confiance.
3. Accepter les erreurs et présenter ses excuses quand il le faut : la crédibilité a été au cœur de plusieurs scandales récents en management.
4. Maintenir un comportement éthique : rester au-dessus de tout reproche.

CONCLUSION

Comment conclure ce chapitre sur le leadership ? Il y a tellement d'approches, de théories et de modèles qu'il est difficile de s'arrêter à une définition unique, à un comportement applicable en tout temps. Retenons que le leader est un individu qui a de l'influence et que les Administrations recherchent des gens qui ont de l'influence, mais « une bonne influence », c'est-à-dire celle qui va dans le sens désiré.

Comme il existe différents types de leaders, nous ne pouvons pas suggérer un seul modèle de bon leader. Il est clair que les qualités exigées d'un bon leader sont quelque peu exagérées, que l'on recherche tout et son contraire, que tout est du leadership et réciproquement.

Pourtant, l'impossibilité de prédire l'avenir et la conscience de la nécessité de prendre des décisions qui influenceront le futur ainsi que la lucidité de tenir compte des effets de nos actions, du monde en constante évolution et de l'obligation de s'y adapter constituent la base de la recherche de leadership. L'émergence économique de la Chine et l'effet des changements climatiques ne sont que deux exemples de ces bouleversements qui nous forcent à nous préparer, qui nous obligent à anticiper le changement, à prévoir le futur.

Nous ne savons pas vraiment quoi faire et nous sommes mal informés. Nous avons donc besoin de leaders qui nous guideront, qu'ils soient des dirigeants politiques, administratifs ou « gurus » spirituels : ce sont là des leaders qui nous sauveront peut-être. Évidemment, si nous savons quoi faire et que nous sommes bien informés, avons-nous autant besoin de leaders ?

BIBLIOGRAPHIE

Aberbach, J. et Rockman, B. (2000). « Responsiveness Dilemmas », dans J. Aberbach et B. Rockman (dir.), *In the Web of Politics : Three Decades of the U.S. Federal Executive*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, p. 87-99.

Bandura, A. (1977). *Social Learning Theory*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.

Bandura, A. (1986). *Social Foundations of Thought and Action : A Social Cognition Theory*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.

Bass, B.M. et Stogdill, R.M.(1985). *Leadership and Performance Beyond Expectations*, New York, Free Press.

Bass, B.M. (1990). *Bass and Stogdill's Handbook on Leadership*, New York, Free Press.

Bennis, W. et Nanus, B. (1985). *Diriger, les secrets des meilleurs leaders*, Paris, InterÉditions, 197 p.

Blake, R.R. et Mouton, J.S. (1964). *The Managerial Grid*, Houston, TX, Gulf.

Blake, R. et Mouton, J. (1964). *Les deux dimensions du management*, Paris, Éditions d'Organisation.

Blake, R. et Mouton, J. (1969). *Building a Dynamic Corporation Through Grid Organization. Development*, Reading, MA, Addison Wesley Publishing.

Blake, R. et Mouton, J. (1981). *A Self-Examination of Managerial Grid Styles*, Austin, TX, Scientific Methods.

Blake, R.R. et Mouton, J.S. (1982). « Management by Grid Principles or Situationalism : Which ? », *Group and Organization Studies,* vol. 7, p. 207-210.

Buckingham, M. et Coffman, C. (1999*). First, Break all the Rules : What the World's Greatest Managers Do Differently*, New York, Simon and Schuster.

Burns, J.M. (1978). *Leadership*, New York, Harper and Row.

Cullins, R.F. (1998). « The Promise and Practice of the National Performance Review », dans R.R. Sims (dir.), *Accountability and Radical Change in Public Organizations*, Westport, Quorum Books, p. 145-165.

Conger, J.A. (1989). *The Charismatic Leader : Behind the Mystique of Exceptional Leadership,* San Francisco, Jossey-Bass.

Conger, J.A. et Kanungo, R.N. (1987). « Toward a Behavioral Theory of Charismatic Leadership in Organizational Settings », *Academy of Management Review,* vol. 12, p. 637-647.

Conger, J.A. et Kanungo, R.N. (1998). *Charismatic Leadership in Organizations*, Thousand Oaks, CA, Sage.

Donahue, J.D. (1999). *Making Washington Work*, Washington, DC, Brookings Institution Press.

Fiedler, F. (1964). « A Contingency Model of Leadership Effectiveness », dans L. Berkowitz (dir.), *Advances in Experimental Social Psychology*, New York, Academic Press.

Fiedler, F. (1967). *A Theory of Leadership Effectiveness*, New York, McGraw-Hill.

Fiedler, F. et Garcia, J.E. (1987). *New Approaches to Effective Leadership : Cognitive Resources and Organizational Performance*, Toronto, J. Wiley.

French, J.R.P. et Raven, B. (1959). « The Bases of Social Power », dans D. Cartwright (dir.), *Studies of Social Power*, Arbor, Mich., Institute of Social Research, p. 150-167.

Gortner, H.F., Mahler, J. et Nicholson, J.B. (1993). *La gestion des organisations publiques*, traduit par D. Maltais et A. Dumas, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 385-387.

Graen, G. et Uhl-Bien, M. (1995). « Relationship-based Approach to Leadership : Development of Leader-Member Exchange (LMX) Theory of Leadership over 25 years : Applying a Multi-level Multi-domain Approach », *Leadership Quarterly,* vol. 6, nº 2, p. 219-247.

Hambelton, R.K. et Gumpert, R. (1982). « The Validity of Hersey and Blanchard's Theory of Leader Effectiveness », *Group and Organization Studies,* vol. 7, p. 225-242.

Hesselbein, F. (2002). *Hesselbein on Leadership,* San Francisco, CA, Jossey-Bass.

Hersey, P. et Blanchard, K. (1982). *Management of Organizational Behavior. Utilizing Human Resources*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.

Hollander, E.P. (1958). « Conformity, Status and Idiosyncrasy Credit », *Psychological Review*, vol. 65, p. 117-127.

Homans, G. (1958). « Social Behavior as Exchange », *American Journal of Sociology*, vol. 63, p. 597-606.

House, R.J. (1971). « A Path-Goal Theory of Leadership Effectiveness », *Administrative Science Quarterly*, vol. 16, p. 321-339.

House, R.J. (1996). « Path-Goal Theory of Leadership : Lessons, Legacy and a Reformulated Theory », *Leadership Quarterly*, vol. 7, p. 323-352.

House, R.J. et Mitchell, T.R. (1974). « Path-Goal Theory of Leadership », *Contemporary Business*, vol. 3, automne, p. 81-98.

Kouzes, J.M. et Posner, B.Z. (1987). *The Leadership Challenge : How to Get Extraordinary Things Done in Organizations,* San Francisco, Jossey-Bass.

Palus, C.J. et North, D.M. (2002). *The Leader's Edge,* San Francisco, Jossey-Bass.

Pitcher, P. (1997). *Artistes, artisans et technocrates dans nos organisations*, Montréal, Québec Amérique, Presses HEC.

Robbins, H. et Finley, M. (2004). *The Accidental Leader*, San Francisco, Jossey-Bass.

Sample, S. (2005). *Devenez un grand leader*, Paris, Éditions d'Organisation.

Sims, R.R. et Quatro, S.A. (dir.) (2005). *Leadership. Succeeding in the Private, Public and Not-for-profit Sectors*, Armonk, NY, M.E. Sharpe.

Stogdill, R.M. (1948). « Personal Factors Associated with Leadership : A Survey of the Literature », *Journal of Psychology*, vol. 25, p. 35-71.

Stogdill, R.M. (1974). *Handbook of Leadership,* 1re éd., New York, Free Press.

Taylor, F. (1967). *The principles of Scientific Management*, New York, Norton Library.

Tichy, N.M. et Devanna, M.A. (1990). *The Transformational Leader. The Key to Global Competitiveness*, New York, John Wiley, 306 p.

Van Wart, M. (2005). *Dynamics of Leadership in Public Service. Theory and Practice*, Armonk, NY, M.E. Sharpe.

Vroom, V.H. (1964). *Work and Motivation,* New York, Wiley.

Vroom, V.H. et Yago, A.G. (1988). *The New Leadership : Managing Participation in Organizations*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.

Vroom, V.H. et Yetton, P.W. (1973). *Leadership and Decision Making*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Weber, M. (1921). *Politics als Beruf, Gesammelte Politische Schriften,* À l'origine une conférence prononcée à l'Université de Munich en 1918 et publiée en 1919 par Duncker et Humboldt, Munich. Traduction libre du texte cité dans le rapport du PNUD : la *Democracia en América latina*, déc. 2004 (<www.democracia.undp.org>).

Weber, M. (1992). *Essais sur la théorie de la science*. Traduit de l'allemand et introduits par Julien Freund (*Gesammelte aufsatze zur wissenschaftslehre*), Paris, Presses Pocket, coll. « Agora ».

Weber, M. et Eisenstadt, S.N. (1968). *Max Weber on Charisma and Institution Building: Selected Papers,* Chicago, Ill., University of Chicago Press, coll. « The Heritage of Sociology ».

Weiss, D.S. et Molinaro, V. (2005). *The Leadership Gap*, Toronto, John Wiley & Sons.

Wren, J.T., Hicks, D.A. et Price, T.L. (dir.) (2004*). Modern Classics on Leadership. The International Library on Leadership 2*, Northampton, MA, coll. « Edgar Reference ».

Yukl, G.A. (1981). *Leadership in Organization*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.

Zaccaro, S.J. et Klimoski, R.J. (2001). *The Nature of Organizational Leadership*, San Francisco, Jossey-Bass.

Zaleznik, A. (2001). *The Problem of Empowerment*. Conférence prononcée aux HEC à Paris le 25 avril 2001, <http://www.hec.fr/hec/fr/professeurs_recherche/documents/p_honoriscausa/azaleznik.pdf>.

CHAPITRE

10

La motivation
Qu'est-ce que la motivation ?

DENIS PROULX

Le travail me fascine…
je peux passer des heures
à regarder des gens travailler.
Attribuée à Bernard SHAW

La forme même des pyramides
montre de toute évidence
que l'effort tend à diminuer et à s'épuiser
à mesure que le chantier avance…
AUTEUR INCONNU

La motivation demeure une question essentielle pour les managers. Présente chez les employés, elle devient une bénédiction pour les dirigeants, alors que son absence peut aisément représenter un calvaire pour les patrons.

Dans ce chapitre, nous traiterons de la motivation intrinsèque et de la motivation extrinsèque, ainsi que de la relation qui s'établit entre les deux. Notre motivation est-elle interne, dépendante de ce que nous faisons, ou bien est-elle externe, liée aux bénéfices de nos actions ? Et si l'on ajoute une rémunération à une activité passionnante, devient-on plus motivé, moins motivé ou cela n'a pas d'importance ?

LES THÉORIES CLASSIQUES DE LA MOTIVATION

La motivation est un concept ; personne n'a jamais vu de motivation. On a seulement vu des gens travailler avec enthousiasme et, impressionné par cette volonté indéfectible d'atteindre les objectifs, on a qualifié cette attitude de motivation. Tout le défi de la motivation consiste à expliquer comment ou pourquoi des êtres humains se donnent à fond à la réalisation de quelque chose. La motivation est un phénomène étrange qui peut nous permettre de comprendre pourquoi certaines personnes s'activent. La motivation, c'est quand des gens se mettent à travailler (ou à faire quelque chose) sans qu'on soit obligé de les y forcer. Ou encore, c'est quand ils en font plus que ce que l'on pourrait attendre d'eux dans les circonstances. De façon corollaire, quand les gens en font moins que ce que l'on attend d'eux, on dit qu'ils manquent de motivation.

Qu'est-ce que la motivation ? C'est quelque chose (on pourrait dire une énergie) qui règle notre engagement dans une action ou une expérience dans une certaine direction avec l'intensité souhaitée et qui en assure la prolongation jusqu'à l'exécution et la fin. La motivation se manifeste sous divers aspects tels que l'enthousiasme, l'assiduité ou la persévérance. Elle inclut donc les réactions de gens concernés par ce qui doit être fait tout comme elle touche les dimensions de l'environnement de ce travail, c'est-à-dire comment le voient ceux qui sont en deuxième ligne. La motivation n'a pas de sens en soi : l'important n'est pas tant de comprendre pourquoi quelqu'un fait quelque chose, mais plutôt comment faire en sorte qu'il le fasse. L'étude de la motivation est donc

très instrumentale, destinée à favoriser la productivité et la performance. Paradoxalement, on verra que c'est lorsqu'elle cesse d'être instrumentale que la motivation prend le plus de force. Elle est à l'intérieur de chaque individu, elle ne demande qu'à trouver les conditions qui lui permettront de s'exprimer. Le fait de sentir que quelqu'un nous offre des conditions de travail intéressantes exclusivement pour susciter la motivation peut être un facteur démotivant. C'est un peu comme Dale Carnegie qui affirme que, pour se faire des amis, il faut s'intéresser à eux sincèrement; mais si on s'intéresse à eux pour s'en faire des amis, cet intérêt est-il sincère? En motivation, si l'on veut pousser sur les employés, ils résisteront: faut-il résister à son envie de pousser sur eux? Ce sont les questions auxquelles s'intéressent les théories de la motivation.

Les théories classiques de la motivation sont basées sur des approches rationnelles et plutôt individuelles de la motivation, où cette dernière est expliquée de façon multiple. Si les gens ne cherchent pas à en faire le moins possible que cherchent-ils? C'est ainsi que la motivation est devenue une variable critique pour la création et le développement d'organisations performantes, et ce phénomène est reconnu depuis très longtemps dans les écrits scientifiques en psychologie et en management. On a souvent tendance à l'inclure dans les éléments de base du management, mais il serait difficile de trouver un seul cadre théorique regroupant toutes les définitions de la motivation et surtout toutes les façons d'agir qui la stimulent.

Comment peut-on arriver à motiver quelqu'un? Pourquoi est-ce que je n'arrive pas à motiver tel employé, ou plusieurs de mes employés? Comment donner des conditions motivantes? Comment faire pour que les gens s'investissent dans leur travail, pour que les employés en fassent toujours plus? De façon plus prosaïque, la question se pose donc plutôt pour les gens qui ne réussissent pas à obtenir des autres le degré d'engagement qu'ils désireraient. Ce problème comporte alors deux variables: quel est le niveau de performance qu'on lie à la motivation? et comment mesurer ce que l'on obtient? Autrefois, ceux qui s'inscrivaient aux sessions de perfectionnement en motivation des employés avaient comme caractéristiques de diriger des employés qu'ils ne trouvaient pas

très motivés, alors qu'eux l'étaient visiblement et se considéraient surtout comme tels. C'est là qu'on peut situer la préoccupation centrale à propos de la motivation.

Pour comprendre la question de la motivation, on utilise traditionnellement trois familles de théories. Ces trois familles, bien qu'elles soient de nature différente, expliquent différemment les mêmes choses. Il est donc tout à fait possible de trouver sa motivation selon une théorie, mais pas selon une autre, parce que chacune se préoccupe d'éléments particuliers difficiles à additionner.

Les trois familles classiques de théories sont :

1. la motivation par le contenu (ce que je fais est intéressant par rapport à mes besoins, je suis donc motivé) ;
2. la motivation par les processus (je fais face à une suite d'événements qui provoquent ou non ma motivation) ;
3. la motivation par les renforcements (je suis récompensé, puni ou ignoré selon le comportement que j'ai choisi).

Dans les trois cas, la motivation est examinée d'un point de vue individuel (ce qui est vrai pour l'un ne l'est pas pour l'autre) et d'un point de vue rationnel (j'évalue ma situation en fonction des avantages et intérêts que j'y trouve). Ces préalables sont importants, car on retrouvera par la suite la critique de ces approches et une théorie moins précise, mais plus inclusive de motivation dans les services publics.

Motivations intrinsèque et extrinsèque

La motivation peut provenir de l'interne, quand la pulsion pour agir est intrinsèque. Tout comme le poupon agite le hochet sans en retirer d'autre bénéfice conscient que le plaisir que cette activité lui procure, la motivation intrinsèque est par définition automatique. C'est la nature de l'activité qui fait qu'on l'accomplit et on l'accomplit pour le simple plaisir de l'accomplir. Les gens qui font des casse-tête (*puzzle*), ceux qui remplissent les mots croisés dans le journal, les enfants qui jouent dehors le font ordinairement par motivation intrinsèque. Ils respectent les règles et ne comptent pas leur temps, sinon l'activité n'aurait pas de sens. Personne ne va remplir des mots croisés en copiant la solution,

même si l'on peut demander de l'aide pour un mot difficile. La passion pour ce que l'on accomplit est la motivation la plus naturelle qui soit, c'est celle qui est la plus intéressante en gestion. Les passionnés sont des individus avec une forte motivation intrinsèque. Des adolescents iront jouer au hockey dehors ou faire du ski par grand froid parce que ces activités les passionnent. Des employés travailleront au-delà des heures normales pour terminer quelque chose parce que, comme ils disent, cela leur tient à cœur. Les employés du ministère de l'Environnement ont plus tendance que les autres à remettre leurs travaux imprimés recto verso, ou bien à voyager en transport en commun, c'est LA cause qui leur procure une motivation intrinsèque. On ne peut motiver les gens par la motivation intrinsèque : elle vient toute seule. Il est toutefois possible d'agir sur les valeurs qui procurent cette motivation. Ainsi, pourquoi les gens des quartiers bourgeois mettent-ils plus de déchets à la récupération que ceux des quartiers populaires ? La réponse est souvent dans les valeurs qui sont reliées à l'éducation et a peu à voir avec la richesse. Là est la source de la motivation intrinsèque.

La motivation extrinsèque, c'est quand la source de la motivation est externe. Je fais une activité parce qu'elle m'apporte une récompense formelle. L'individu qui appuie sur les boutons d'une machine à sous au casino ne le fait pas pour le plaisir de peser sur le bouton. S'il apprenait que la machine est vide ou s'il savait qu'elle ne paiera pas, il ne jouerait pas, il ferait autre chose. Quand on veut inciter un individu à faire quelque chose qu'il ne veut pas ou qu'il n'est pas obligé de faire, on peut lui donner une récompense qui constitue la motivation extrinsèque. « Si tu veux bien sortir les poubelles, papa te donnera dix sous. » Ici, la question qui se pose est celle de la valeur de la récompense, et nous aborderons ce sujet en voyant d'autres théories, mais il demeure que la tentative de motivation est extrinsèque : on ne s'attend pas à ce que la personne le fasse par plaisir.

Herzberg (1966) et Kaséréka (1999) ont écrit sur les motivations intrinsèque et extrinsèque. Selon eux, la motivation intrinsèque n'est pas suffisante pour travailler, il faut y ajouter le salaire en plus. Il existe cependant un processus d'appropriation de son activité (Fischer, 1990 ; Lemoine, 1994) qui complexifie le phénomène. La motivation extrinsèque est typique des usagers du service public (Quinn, 1988, cité dans

Duvillier, Genard et Piraux, 2003) et elle s'oppose à la centration sur les règles internes… Haccoun et Taggue (cité dans Duvillier *et al.*, 2003) affirment que, dans le système fédéral canadien, le design des emplois fournit une motivation intrinsèque, mais que ce n'est pas aussi évident pour le système de rémunération.

Un point très intéressant à propos de cette question, c'est l'effet de la motivation extrinsèque sur la motivation intrinsèque, puisqu'elles n'évoluent pas de façon indépendante. Selon Deckop et Circa (cité dans Duvillier *et al.*, 2003), les incitatifs extrinsèques font généralement diminuer la motivation intrinsèque. Ces auteurs traitent la question de la motivation intrinsèque selon le concept « justice perçue et faible rémunération ». Considérant leur rémunération insuffisante, les gens mal payés attribuent leur motivation à des causes intrinsèques, mais leur sentiment de justice/injustice tempère sérieusement cette perception. Il faut que les gens acceptent comme juste le fait que leur rémunération soit insuffisante (sens de la mission). Pourquoi des individus demeurent-ils longtemps dans des postes à faible rémunération ? Ces personnes répondent : à cause des sources intrinsèques de motivation. Il est essentiel alors que les organisations en tiennent compte et valorisent ces sources. Elles doivent faire l'hypothèse que la paie insuffisante est perçue positivement grâce à la motivation intrinsèque, mais que dès que la perception de justice disparaît, il en est de même de la motivation intrinsèque. Autrement dit, quand des personnes sont motivées de façon intrinsèque, il est essentiel d'être prudent à propos du sentiment de justice qu'elles ressentent et de le traiter avec beaucoup d'égards.

Imaginons un groupe de joueurs de tennis qui pratiquent en double depuis de nombreuses années. Il s'agit là d'une motivation intrinsèque liée au plaisir de jouer, aux activités sociales qui y sont liées et au désir de se maintenir en forme. Les dimensions extrinsèques sont, pourrait-on dire, plutôt limitées dans la mesure où ils payent pour jouer. Imaginons que l'un des joueurs convainque les autres que des prix remis aux gagnants ajouteraient du piquant au jeu. Nos joueurs déposent alors une somme d'argent que les gagnants empocheront chaque semaine. Du coup, les parties sont disputées de façon plus tendue, la victoire prend une autre signification. À la longue, ils risquent de constater que cette nouveauté dans leur jeu peut aussi agir de façon négative sur l'ambiance

générale, sur la dimension sociale de leur activité. Les joueurs jugent de façon plus sévère les coups près des lignes, ce qui crée de la tension entre eux et agit sur leurs relations. Il est possible qu'après un certain temps, leur motivation intrinsèque diminue, que le jeu et son contexte soient perçus comme moins intéressants qu'avant. Il est toutefois aussi possible que rien de cela ne se produise, rien n'est automatique.

Observons maintenant un cas réel. Les professionnels du hockey en Amérique du Nord ont fait la grève pour améliorer leurs conditions de salaire alors que plusieurs gagnaient des millions de dollars par année, ce qui n'est à la portée de pratiquement personne dans la société. Pendant l'arrêt de travail, la plupart d'entre eux sont allés jouer dans des ligues de calibre inférieur pour une fraction du salaire qu'ils refusaient avant. Pourquoi des jeunes sont-ils prêts à payer pour pratiquer un sport alors que d'autres sont frustrés par des revenus déjà extrêmement élevés ? C'est que la motivation extrinsèque détruit la motivation intrinsèque. Le fait de gagner des sommes faramineuses n'engendre aucune motivation profonde quant au travail. La motivation réelle provient du fait qu'on gagne plus que le voisin, ou qu'on mesure sa compétence professionnelle à l'aune de ses gains financiers, mais cela n'a rien à voir avec le plaisir intrinsèque de jouer.

Pour nous, de façon concrète, cela pose aussi la question des primes dans le secteur public. Sont-elles nécessaires ? Sont-elles même utiles ? Apportent-elles une plus-value au système administratif ? Ou bien au contraire sont-elles néfastes ? Génèrent-elles plus de problèmes et de frustrations que leurs bénéfices ? Constituent-elles une dépense de fonds publics inutile et dangereuse ? Ne pourrait-on pas dire la même chose des hauts salaires ? Les dirigeants des grandes entreprises au Canada, en particulier ceux des banques, ont multiplié leurs revenus de façon remarquable depuis quinze ans : cela a-t-il eu une incidence significative sur leur motivation, et dans quel sens ? Ne rêvons-nous pas tous de primes qui pourraient accroître la motivation, sans toutefois détenir les clés mesurables de la productivité qui les rendraient efficaces ? Pour Francés (1998), le système de primes n'est pas efficace : pour qu'il le soit, il faudrait que l'intéressé établisse un lien direct travail-primes. Mais, dans les faits, cela entraîne des difficultés nouvelles liées à un sentiment d'injustice. C'est le débat paix sociale / choix risqué (Steiner, 1999 ; Vacher, 1995).

Cela pose aussi le problème des primes et de l'esprit d'équipe. Individus économiques et acteurs sociaux sont deux facettes des êtres humains que l'on cherche à motiver. On peut parler ici d'un « effet Mathieu ». C'est le nom qui est donné, à partir d'une citation de l'Évangile[1] (« *Matthew effect* », Gabris et Mitchell, 1989), au phénomène où l'on donne plus à ceux qui ont déjà. Par exemple, les gens qui sont plus connus reçoivent plus de crédits que les autres – et cela, peu importe leur contribution. Ainsi, les primes données risquent toujours de renforcer cet effet, en récompensant les gens dont la visibilité est supérieure au détriment de ceux qui produisent plus dans l'ombre.

Chez les vendeurs, la rémunération est généralement liée aux résultats par le système de commissions. Toutefois, le vendeur n'a pas besoin du patron pour savoir combien il a vendu : il le calcule lui-même, et y associe la prime correspondante. S'il ne peut la mesurer, le processus devient un geste d'appréciation personnelle. On récompense ceux qu'on aime plus que les autres. Le directeur des ressources humaines a-t-il mieux travaillé que le directeur des finances ? Dans le secteur public, devant la difficulté de mesurer, on a tendance soit à distribuer des primes à tout le monde, annulant par là leur effet, soit à mettre en place un système qui limite les primes (appelé « quotas » : pas plus de tant de A, de B, de C ; les gens au sommet de l'échelle hiérarchique reçoivent donc plus de primes que ceux d'en bas, par épuisement des quotas). Les primes seraient-elles une dépense inutile ? Payer plus pour obtenir la même chose, ou encore pour obtenir un certain nombre d'individus plus satisfaits et un certain nombre d'individus plus frustrés ? La seule chose qui est certaine, c'est que l'illusion demeure…

On pourrait terminer de traiter la question de la motivation en rappelant les références que donnait Taylor en 1911. Pour lui, la différence entre les ouvriers et les patrons était claire : les patrons étaient ceux qui pensaient (il était évident pour lui que les ouvriers ne pensaient pas) et les ouvriers ceux qui faisaient. À l'époque où Taylor avait travaillé comme ouvrier, ces derniers étaient rémunérés grâce à un montant négocié avec le groupe d'employés. Taylor considérait pourtant qu'il aurait été plus

1. « À celui qui a, il sera beaucoup donné et il vivra dans l'abondance, mais à celui qui n'a rien, il sera tout pris, même ce qu'il possédait. » (25 :29)

rentable de les payer à la pièce, car une part importante des gains de productivité était systémique et ne dépendait pas des ouvriers. Il faut se rappeler que les notions de psychologie n'existaient pas. Pour lui, les ouvriers défendaient une vision de l'organisation qui n'était pas celle de leur intérêt à long terme, et c'était le rôle des patrons d'imaginer pour eux cette vision et de les contraindre à l'adopter. Mais sa théorie faisait ressortir indirectement les différences profondes de la motivation alors qu'il accordait aux employés une motivation purement extrinsèque et aux patrons une motivation intrinsèque.

TABLEAU 10.1

Division bipolaire de la motivation des travailleurs que l'on peut déduire des écrits de Taylor

	Ceux qui font	**Ceux qui pensent**
Identification physiologique	Bleu de travail (cols bleus)	Chemise blanche (cols blancs)
Rémunération	Salaire à la pièce, lié au rendement	Salaire selon le statut ou le niveau hiérarchique
Conditions de travail	Propreté, douches, cafétéria, éclairage, etc.	Bureaux, nom sur la porte, ameublement, fenêtre, etc.
Sécurité	Liée à la productivité personnelle ou d'entreprise	Pas de sécurité, mais promotions possibles
Mode de travail (attentes)	Exécuter vite et bien ce qu'on vous dit	Penser, créer, organiser, commander, contrôler
Comportement	Dépendant	Interdépendant
Identification psychologique	Envers le métier, envers le groupe immédiat (atelier)	Envers l'organisation, envers la profession

Théories de la motivation

Ces théories lient la motivation au contenu de la tâche et à son rapport avec les besoins individuels. La notion de besoin y est toujours présente, parce qu'elles supposent toutes que ce qui nous motive, c'est notre capacité à satisfaire certains besoins à travers des activités. Ces théories sont à la fois les plus évidentes et les mieux connues en motivation.

Les **théories du contenu** sont basées sur le principe que la motivation provient de ce que l'on a à faire et de sa relation à ses propres besoins. Si l'on a quelque chose d'intéressant à produire, on est motivé ; si la tâche à accomplir est ennuyeuse, on ne l'est pas, avec toutes les positions nuancées que cela comporte. Ce n'est pas tant l'individu qui est motivé ou non, c'est la chose à faire qui est motivante ou non. Cette théorie est incomplète, évidemment, dans la mesure où c'est l'individu (avec sa culture) qui décide de ce qui est intéressant ou non. Ce qui est intéressant à un moment donné peut très bien ne pas l'être à un autre. Le très bon joueur de tennis peut se passionner pour le golf et perdre son intérêt pour le sport qu'il maîtrise très bien, et, inversement, l'excellent joueur de golf peut se passionner pour le tennis. Ainsi, alors que certains restent toute leur vie passionnés par la même chose, d'autres changent de passion. C'est le paradoxe de la motivation, et notre réponse à celui-ci se trouve à l'intérieur de chacun d'entre nous.

Les **théories du processus** considèrent aussi que la motivation provient d'une série d'événements ou de situations qui la produisent ou la détruisent. Avant de se motiver, l'individu se demande s'il a les capacités de réaliser ce qui est en jeu, si la réponse est négative, il n'essaiera pas ; il cherche à savoir si ça vaut la peine, sinon il laisse tomber ; il se demande s'il est aussi bien traité que les autres (« je ne veux pas me faire avoir »), ou s'il va se dépasser en faisant l'activité. Ces théories fournissent aussi des explications à la motivation, même si elles sont parfois contradictoires avec celles des théories du contenu : c'est d'ailleurs leur grand intérêt, parce que la motivation n'est pas linéaire et que ses explications ne sont jamais définitives. Quand une explication n'est pas suffisante, nous pouvons en choisir une autre. Les théories du processus s'intéressent aux aspects mentaux ou cognitifs, dont la résultante est l'apparition ou non de la motivation dans le comportement des individus.

Les **théories du renforcement** supposent que nous agissons par conditionnement. Ces théories sont basées sur les dimensions observables du comportement et sur l'identification des stimuli qui y sont reliés. L'individu est récompensé pour quelque chose, alors il aura tendance à la reproduire, s'il est puni, ignoré ou qu'il n'en retire pas d'avantages, alors il préférera l'éviter. Ou bien encore il pense que cette action lui permettra d'être récompensé, ou bien il observe que d'autres ont été

récompensés après avoir agi de cette façon, et cela conditionne sa motivation. La motivation vient donc de la réponse à un stimulus, tel qu'il est vécu (conditionnement) ou perçu (ça a marché pour untel, pourquoi pas pour moi ?).

Toutes ces théories sont basées sur le fait que ce que l'on appelle stimulation, motivation, désintérêt comporte une dimension propre à chaque individu. On ne peut jamais garantir que ce qui a fonctionné avec l'un fonctionnera avec l'autre et le problème est sérieusement aggravé lorsqu'on change de culture de référence, parce que la notion de besoin comprend une dimension culturelle significative et que les moyens pour satisfaire ces besoins changent aussi avec les cultures.

On trouve essentiellement dans cette famille de théories les travaux de Maslow qui énumère des besoins qui vont croissants, ceux de Herzberg qui différencie les facteurs d'hygiène et de motivation ainsi que ceux d'Alderfer qui reprend le principe de Maslow en le réduisant à trois niveaux. On peut ajouter aussi le modèle de McClelland centré sur les besoins, mais qui ne traite pas uniquement de la motivation.

Maslow – La pyramide des besoins

accomplissement personnel
estime de soi
estime des autres
amour, appartenance
sécurité
physiologique

Cette théorie très connue a été développée dans les années 1940, dans son livre *Théorie de la hiérarchie des besoins* (Maslow, 2004). Elle a été l'objet de sursimplifications, mais offre une base de réflexion intéressante. Maslow l'a élaborée à partir de son expérience de psychologue clinicien et non en observant les travailleurs dans les entreprises. L'être humain tente de satisfaire ses besoins, mais ceux-ci évoluent à mesure que la satisfaction augmente : la motivation provient donc des besoins

non encore comblés. D'abord, on veut satisfaire ses besoins physiologiques, manger, survivre physiquement, ne pas avoir froid. Dès que ces besoins sont satisfaits, ils ne jouent plus autant et ce qui nous intéresse est d'assurer notre sécurité. Puis, lorsque notre sécurité est garantie, elle perd un peu (mais jamais complètement) son intérêt. Selon Maslow, on développe alors des besoins sociaux, des besoins d'amour : on veut être aimé et apprécié. Dès lors que ces besoins sont satisfaits (on peut se poser la question : peuvent-ils jamais être satisfaits complètement ?), on cherche à satisfaire des besoins d'estime, être reconnu par ses pairs. Si jamais ces besoins se réalisent, Maslow imagine que l'on passera à des besoins spirituels d'épanouissement et de réalisation de soi.

Échelle des besoins de Maslow

Besoins d'autoréalisation, perspective spirituelle, d'épanouissement : le niveau de difficulté est très grand.

Besoins d'estime, être reconnu, apprécié, estimé.

Besoins sociaux, d'amour et d'appartenance : être accepté et aimé.

Besoins de sécurité, s'assurer de protéger ses acquis : besoins fondamentaux qui surgissent dès que l'on a satisfait les premiers.

Besoins physiologiques, boire, manger, se protéger du froid, *et caetera.* Besoins de base auxquels on ne peut échapper pour survivre physiquement.

L'élément clé de ce modèle est double. D'une part, on n'est jamais totalement satisfait parce qu'un niveau de besoin en remplace un autre et, d'autre part, la satisfaction des besoins commencent au niveau le plus bas. Il y a là une croissance des besoins qui va de pair avec leur complexité. La leçon en management, c'est de savoir jusqu'où l'on doit aller. Une fois les besoins de base satisfaits, est-il nécessaire de mieux les

satisfaire ? Ne perd-on pas beaucoup énergie à tenter de satisfaire des besoins qui le sont déjà ? D'ailleurs, plus on s'élève dans la hiérarchie des besoins, plus ils sont difficiles à satisfaire.

Enfin, un élément clé que le manager doit comprendre, c'est que la satisfaction des besoins ne rend pas heureux, elle déplace le problème en le rendant plus complexe. On ne peut pas motiver quelqu'un une fois pour toutes ; c'est l'absence de satisfaction complète des besoins qui constitue la motivation et non le fait de les satisfaire. En fait, on agit pour combler un vide à l'intérieur de nous, s'il était comblé, on ne s'engagerait plus dans ce sens.

Critique : le modèle est très facile à comprendre, mais il est très difficile à utiliser de façon opératoire. Comment motive-t-on quelqu'un ? Comment s'y prend-on pour résoudre un problème de motivation ? Les applications sont d'autant plus claires que l'on fait référence aux niveaux de besoin les plus élémentaires. Ce qui se comprend bien en Afrique peut être différemment perçu dans les bureaucraties des pays riches, où les agents de l'État ont des conditions de travail les mettant à l'abri des besoins physiologiques (mais qui ne donnent pas à tous la sécurité). Enfin, les recherches n'ont jamais confirmé l'existence absolue de cette hiérarchie qui plaît plus à l'intellect qu'elle ne supporte la critique.

Si l'on considère qu'il s'agit de besoins, il faut admettre qu'il est difficile de savoir quand ils sont vraiment satisfaits. Comment réussit-on à ne plus avoir de besoins physiologiques et comment peut-on s'assurer que quelqu'un n'ait plus de besoins de sécurité ? D'autant plus que les moyens associés à la satisfaction des besoins peuvent, dans notre société, prendre des dimensions symboliques (maintien du statut, *keeping up with the Jones*, manger quand on est stressé et ainsi de suite). Ainsi, la situation sociale de pays très individualistes tels que les États-Unis[2] provoque des pressions particulières sur les gens qui les poussent à redéfinir leurs besoins de façon continue.

---

2. Pour Hofstede (1994), les Américains sont les plus individualistes au monde, suivis des Britanniques.

Herzberg ou la théorie des deux facteurs

À ses débuts, Herzberg (1966, 1978) a effectué ses recherches auprès d'ingénieurs de la région de Pittsburgh. Il a eu l'intuition que les questions portant sur le contenu du travail (sur la nature de celui-ci) étaient différentes des conditions du travail. Il a alors élaboré une hypothèse selon laquelle la motivation est d'une nature différente des conditions de travail. Il a appelé ces dernières les conditions d'hygiène, en précisant qu'elles s'apparentent à l'hygiène : celle-ci ne garantit pas la santé, mais son absence favorise l'apparition des maladies. Si les conditions matérielles sont bonnes, elles ne motiveront pas, si elles sont mauvaises, elles risquent de démotiver.

Herzberg a obtenu ses résultats en demandant aux gens (au départ des ingénieurs de la région de Pittsburgh, puis d'autres catégories d'employés) de décrire des situations qu'ils avaient vécues et qui avaient contribué « à un extrême mécontentement dans le travail » et à une « extrême satisfaction dans le travail ». La motivation est ici définie par rapport au milieu de travail. Les facteurs de motivation conduisent à la satisfaction, les facteurs d'hygiène conduisent à l'insatisfaction et les deux ne sont pas nécessairement dépendants. On peut donc (jusqu'à un certain point) être motivé et insatisfait, tout comme on peut être démotivé et satisfait. Entre les deux, il y a l'absence de motivation et d'insatisfaction.

Par ordre décroissant d'importance, les répondants d'Herzberg ont cité les thèmes de motivation suivants :

1. accomplissement ;
2. appréciation reçue ;
3. travail lui-même ;
4. responsabilité ;
5. promotion ;
6. progression dans le travail.

Par ordre décroissant, ils ont cité les thèmes d'hygiène qui les ont frustrés :

1. politique et administration ;
2. relations avec le supérieur direct ;

3. conditions de travail ;
4. salaire ;
5. relations avec les camarades de travail ;
6. vie privée ;
7. relations avec les subordonnés ;
8. statut social ;
9. sécurité.

Nous devons ajouter que les cinq derniers facteurs ont une importance relativement moindre que les autres. Ce qui frappe ici, c'est la différence de nature entre les deux types de facteurs. Les premiers ont trait au contenu du travail, à l'image de soi, à la réalisation, au fait de s'accomplir. Les seconds concernent les conditions externes du travail, tout ce qui est administratif et formel. Généralement, le personnel cadre du secteur public n'a à peu près aucun pouvoir sur les facteurs de la seconde catégorie (sauf les relations avec le supérieur). Les conditions matérielles de travail proviennent d'ententes générales auxquelles tout le monde est soumis, à l'intérieur d'une catégorie d'emploi donnée. Mais l'essentiel du message de Herzberg réside dans l'incapacité des facteurs d'hygiène à générer de la motivation ; ils ne peuvent qu'empêcher que l'on soit démotivé. Herzberg, dans une entrevue filmée, mentionne la surprise de plusieurs observateurs devant le rang qu'occupe le salaire dans la liste. Il affirme que le salaire demeure extrêmement important, mais surtout parce qu'il permet de mesurer notre degré d'appréciation et notre valeur par rapport aux autres. En fait, le salaire touche une fibre fondamentale, non parce qu'il permet de vivre, mais parce qu'il permet de montrer son importance.

Ce modèle de motivation est incontournable en gestion, parce qu'il indique ce sur quoi on peut travailler pour susciter de la motivation. Il précise que si quelqu'un n'est pas motivé parce que son travail ou sa situation ne lui permet pas de trouver des facteurs de motivation, il n'y a rien d'autre à faire que d'accepter qu'il ne peut pas être motivé. Dure réalité ! Le travail du manager n'est pas de motiver les gens, il consiste à leur procurer les meilleures conditions possibles pour qu'ils trouvent en eux-mêmes la motivation : s'ils ne la trouvent pas, le gestionnaire n'y

peut rien. La théorie de Herzberg a donné naissance au concept d'enrichissement des tâches. Si l'on réussit à rendre le travail plus intéressant, c'est-à-dire plus porteur de facteurs de motivation, on devrait voir la motivation s'accroître. Le travail enrichi, c'est celui où l'on procède à une déspécialisation des tâches, pour rendre au travailleur le sens de son travail. Cela s'oppose à ce que Herzberg appelle l'élargissement des tâches, autre conclusion de ses travaux, où l'on demande au travailleur d'effectuer des tâches ennuyeuses mais variées: Herzberg affirme qu'on ne générera aucun facteur supplémentaire de motivation si, par exemple, on demande à quelqu'un de faire la vaisselle une journée et de nettoyer l'argenterie le lendemain. Cette variation ne devrait avoir aucun effet sur la motivation, contrairement à un travail qui donne un sens à nos actions. Finalement, nous pouvons également conclure qu'il est possible que nous ne réussissions pas à enrichir toutes les tâches et que, dans ces cas, mieux vaut accepter que le travail soit ennuyeux, qu'il ne conduise pas à la motivation et, qu'en conséquence, il nous limite à réduire les insatisfactions.

Alderfer et les facteurs de contenu ESC[3]

Clayton Alderfer (1972) présente trois types de besoins fondamentaux, l'existence (E) – qui correspond aux besoins de base chez Maslow –, la relation aux autres (S) – qui concerne les besoins sociaux – et la croissance (C) – qui renvoie à l'estime et au développement des individus. Alderfer l'a développée à la suite de ses recherches en organisation. On pourrait croire que c'est un regroupement des besoins de Maslow en trois catégories au lieu de cinq, mais le modèle présente d'autres particularités. Alderfer n'a pas trouvé de hiérarchie automatique entre ces trois besoins, c'est-à-dire que selon lui ils n'évoluent pas de façon linéaire. Tout dépend de la culture des individus, de leur expérience de vie, de l'interprétation qu'ils donnent aux choses et aux événements qui les entourent.

Comment expliquer qu'un yogi indien ou un moine bouddhiste consacrent son énergie à la recherche de l'illumination alors que les conditions matérielles dans lesquelles ils vivent pourraient être qualifiées d'insalubres ici ? Pourquoi la pauvreté constitue-t-elle un problème

3. ESC : Existence, sociabilité et croissance (ERG dans la version originale américaine).

beaucoup plus grave au Brésil – où la violence sévit de façon importante – qu'en Inde – où il y en a peu –, alors que la misère matérielle existe dans les deux pays ? Selon les modèles précédents, c'est impossible, alors qu'Alderfer a prouvé que l'on peut satisfaire un type de besoin dans presque n'importe quel ordre, en fonction de notre culture et de notre contexte. La théorie de Maslow est peut-être plus ethnocentriste que celle d'Alderfer…

Cette théorie d'Alderfer explique aussi les comportements régressifs. Comme le dit la chanson, je suis frustré, alors je mange ! L'incapacité de satisfaire un besoin supérieur peut nous pousser à tenter de combler un besoin plus simple ou plus élémentaire ou, encore, plus facile à satisfaire. De plus, la satisfaction des besoins peut avoir comme effet de les faire croître au lieu de les diminuer : je prends tellement de plaisir dans mon développement spirituel qu'il devient le centre de ma vie.

McClelland et les trois besoins fondamentaux

David McClelland a développé un modèle où l'on retrouve chez chaque individu, mais à des degrés divers, trois besoins fondamentaux qui peuvent aussi varier dans le temps : le pouvoir, l'affiliation et l'accomplissement.

Pour mesurer ces besoins, on procède à des exercices de création (appelés *aperception tests*) en analysant les énoncés des participants. D'expérience, pour avoir souvent utilisé cette méthode, nous pouvons affirmer que les besoins qui ressortent ne traverseront pas le temps, car ils sont souvent reliés à des événements particuliers vécus par le sujet dans la période récente. Si une personne a vécu une grave remise en cause de son pouvoir, ou un rejet social par un groupe, ces éléments seront peut-être survalorisés dans l'exercice subséquent. Toutefois, le point le plus intéressant est qu'il souligne justement ces préoccupations, de clarification de nos pulsions, malgré les bémols sur leur profondeur.

Le **besoin de pouvoir** correspond à l'importance qu'on accorde au fait de diriger les autres. Les gens qui manifestent ce besoin ressentent la nécessité d'avoir une influence sur autrui. Cela les incite à poser des gestes qui feront bouger les autres, par exemple travailler en équipe, car ce besoin ne peut être comblé que par l'action des autres. C'est un besoin social avant tout. Il sera observé chez ceux qui aspirent à gérer

puisqu'il est nécessaire dans les actions d'interactions sociales qui ont un sens, ce qu'est exactement la gestion. On raconte que les gens ayant les besoins de pouvoir les plus marqués se retrouvent parmi les enseignants au primaire, car ils peuvent mesurer continuellement l'effet qu'ils ont sur leurs élèves. Mais il est clair que la satisfaction de ce besoin est essentielle en gestion.

Le **besoin d'appartenance** peut être défini par l'obligation de faire partie d'un groupe et d'en être apprécié. Les gens qui manifestent ce besoin ressentent la nécessité d'être appréciés, aimés et recherchés pour leurs qualités humaines. Cela les incite à poser des gestes sociaux qui favorisent les bons rapports entre les humains. C'est un besoin social qui ne peut être comblé que par l'action du groupe. La société a besoin que des gens manifestent ces besoins. On peut l'opposer au besoin de pouvoir, dans la mesure où ce que l'on recherche n'est pas l'obtention d'une influence sur les autres, mais bien leur adhésion. Influencer les autres peut créer des situations contraires à la bonne entente et aux bonnes relations. Le besoin d'appartenance ne se formalise que dans les bonnes relations et l'appréciation collective.

Le **besoin d'accomplissement** s'exprime par la nécessité de réaliser des choses, de les mesurer, de se dépasser. Il s'accompagne généralement d'une obligation de mesure, parce qu'elle permet de savoir s'il y a accomplissement et dépassement. Ce besoin est plutôt individuel, une personne peut très bien se satisfaire d'avoir accompli les objectifs qu'elle s'était fixés, les attentes qu'elle s'était signifiées, les résultats qu'elle attendait. Ainsi le besoin d'accomplissement se lie à tout ce qui permet de mesurer la réalisation de ce qui est recherché, mais en termes de résultats externes.

L'aspect le plus intéressant du modèle de McClelland tient à l'interrelation de ces trois besoins. Une personne peut très bien manifester plusieurs de ces besoins simultanément et éprouver de forts besoins de pouvoir et de réalisation. Dans ce cas, le besoin de pouvoir l'incitera à chercher à influencer les autres et le besoin de réalisation, à utiliser son pouvoir pour réaliser des choses. C'est le cas optimal, où les besoins sont en partie comblés l'un par l'autre et c'est encore mieux, en management, si la personne éprouve aussi des besoins moyens d'affiliation.

Si les besoins d'affiliation sont trop importants, on aura affaire à un individu incapable de décider lorsque forcé d'affronter quelqu'un ; s'ils sont trop faibles, l'individu ne pourra respecter les autres avec la force nécessaire pour être efficace à long terme et négligera les relations humaines au travail. L'idéal en gestion est donc un amalgame de besoins de pouvoir et de réalisation forts et de besoins d'affiliation modérés.

Si une personne éprouve des besoins de pouvoir très forts sans ressentir de besoins de réalisation, elle aura tendance à manipuler les autres, à poser des gestes pour affirmer qu'elle a du pouvoir même si ceux-ci ne sont pas organisés pour atteindre des résultats. Si une personne a des besoins de réalisation très forts sans besoins de pouvoir, elle aura tendance à tout faire elle-même, sans utiliser les forces des autres. Ce comportement sera amplifié par le fait que les besoins de réalisation se comblent généralement par les mesures que l'on peut se donner et qu'il est plus difficile de mesurer l'atteinte des résultats quand plusieurs personnes sont impliquées.

Pour McClelland, il est clair que les besoins tirent leur origine de la culture, des traits que chaque société imprime chez ses membres. La question des besoins fondamentaux relève donc d'une dimension qui n'est pas aussi individuelle que ce que propose Herzberg, mais plutôt d'une dimension socioculturelle. Cependant, pour avoir étudié personnellement ces questions avec des groupes de différents pays et sur quatre continents, nous croyons que les besoins fondamentaux sont pratiquement les mêmes d'une culture à l'autre, et que la différence réside dans l'ensemble des moyens pour les satisfaire. Tout le monde cherche un travail intéressant qui permette de se développer. C'est la société qui détermine les critères d'un travail intéressant et qui précise les moyens possibles pour les satisfaire. Cela explique aussi la capacité d'adaptation personnelle des immigrants qui, en changeant de société, acceptent généralement de prendre de nouveaux moyens pour satisfaire des besoins qu'ils ont toujours eus. Mais ce dernier commentaire ne fait pas l'objet d'une recherche scientifique et doit être considéré comme tel.

LES THÉORIES DU PROCESSUS (THÉORIES COGNITIVES)

Au lieu de se concentrer sur les besoins humains et la recherche de leur satisfaction, on s'intéresse ici au processus susceptible de produire la motivation : quels en sont les éléments, quelles sont les relations entre ces éléments et comment l'individu y trouve son compte et sa motivation, ou son absence de motivation.

La théorie des attentes

La motivation provient d'un croisement entre les intérêts d'un individu et sa perception d'un environnement donné. Il y a donc une part qui est accordée à sa sensibilité, à sa personnalité propre et, une autre, qui relève de sa lecture de son environnement, comment il voit ce qui l'entoure, la situation, ce qui renvoie à la dimension cognitive. Le principe repose ici aussi sur le fait que les choix sont rationnels, que l'individu ne choisira pas une action qui ne convient pas à ses besoins.

Le modèle VIA[4] de Vic Vroom (1964)

Pour Vroom, la motivation se construit en trois étapes, à travers lesquelles on chemine. Les variables de son analyse sont la valeur donnée aux résultats recherchés, la perception des fruits possibles de son effort et la conviction que le résultat final est la conséquence de ses efforts et qu'il est lié à ce qu'on valorise.

Dans ce processus, l'individu se pose d'abord la question de savoir si ses efforts, devant une tâche, sont susceptibles de produire les résultats visés (attentes). Il cherche alors à évaluer s'il vaut la peine d'essayer, s'il est probable que ces efforts soient couronnés de succès. Si les résultats sont à sa portée, s'il est assez certain que ses efforts porteront des fruits, il marque un point sur le chemin de la motivation. Dans le cas contraire, il perd une partie de sa motivation.

---

4. VIE : valeurs, instrumentalité et attentes, à partir de l'anglais VIE (*valence, instrumentality, and expectancies*).

Il analyse ensuite si les efforts demandés permettront de produire des résultats conformes au but ultime recherché (instrumentalité). C'est la perspective instrumentale, celle qui établit un lien entre un résultat immédiat et un but plus global : « Si je produis ce résultat, la conséquence sera-t-elle celle que je désire ? » Le résultat recherché s'inscrit ici dans la poursuite d'un but plus global, que Vroom appelle de deuxième niveau.

Enfin, Vroom pose la question de la valeur donnée à cet objectif final (valence). Plus on valorise le but recherché, plus la motivation deviendra forte. Selon cette théorie, un jeune professionnel qui tient à développer sa carrière en gestion considérera les actions à poser en fonction des résultats favorables à cet objectif. Il fera ce qu'il faut pour que les différents résultats, une fois accumulés, permettent de reconnaître son talent et le supportent dans ses objectifs de carrière. L'analyse inclut donc des éléments liés à son désir profond (valeurs), à sa perception de sa capacité et à son évaluation de son environnement. Voici quelles pourraient être les questions dans le cas d'une gestion de carrière : que dois-je faire pour être bien vu ? qu'est-ce qui est bien vu ici ? que m'est-il possible de faire dans ce contexte ? quelles sont les possibilités que cela fonctionne ?

La motivation est le produit conjoint des valeurs accordées à des éléments particuliers, comme la perception de l'effet de ses efforts sur les résultats recherchés et l'évaluation de sa capacité à réaliser ces efforts.

Pour Pollez (2003), les gens se comportent en fonction des critères sur lesquels ils se sentent jugés. Le modèle de Vroom est encore plus important quand on parle de motivation de groupes. On adapte nos perspectives individuelles au contexte collectif des tâches.

Trois éléments apparaissent selon Karan et Williams (2003) :

a) la performance individuelle *versus* celle du groupe ;

b) la performance du groupe *versus* les conséquences pour le groupe ;

c) les conséquences pour le groupe et les conséquences pour les individus.

On retrouve une variante dans le modèle de Lawler (1973) pour qui la motivation est déterminée par la valeur accordée à des récompenses attendues à la suite de l'effort et à la probabilité que cet effort soit

effectivement récompensé : jusqu'où s'attend-on à ce que ça marche ? Les sous-éléments du modèle sont, en plus de la valeur de la récompense, la perception des habiletés et de la personnalité, l'impression que la récompense sera octroyée de façon juste, la probabilité que l'effort sera effectivement récompensé et l'appréciation du rôle que l'on doit jouer.

La théorie de l'équité

Stacy Adams (1975) a développé cette théorie basée sur la dissonance cognitive et l'échange. Qu'est-ce que l'équité ? C'est la perception que tous et chacun peuvent avoir d'être bien traités, dans la mesure où leurs efforts sont reconnus à leur juste valeur. Ce n'est donc pas l'égalité. L'équité reconnaît, en principe, que les efforts et les résultats sont différents et que l'on devrait en tenir compte, particulièrement en gestion.

Si quelqu'un croit en recevoir moins quand il donne autant que les autres, s'il pense en recevoir autant que les autres quand il donne plus, il considérera qu'il fait l'objet d'un traitement inéquitable. L'équité tient donc à la jonction de quatre perceptions : notre propre contribution (qu'il serait facile de surévaluer), la contribution des autres (facile à sous-évaluer), nos gains (risque de sous-évaluer) et les gains des autres (faciles à surévaluer).

Mes gains par rapport à ma contribution sont-ils égaux aux gains des autres en fonction de leur contribution ? La réponse à cette question devrait m'inciter à ajuster mon effort pour corriger l'équation si je crois que je suis perdant, ou si je crois recevoir des bénéfices indus en fonction de ma contribution.

Tout le problème de cette théorie est lié à la surévaluation des efforts lorsque les gens s'autoévaluent. Beaucoup de personnes surestiment leur contribution tout en sous-estimant celle des autres. Nos interventions sur les processus de gestion ont souvent eu comme effet secondaire de faire apparaître la complexité du travail des autres et les employés ont souvent été surpris par la quantité et la complexité des tâches de leurs confrères. En revanche, l'apparition d'une iniquité criante ou mesurable a un effet indiscutable sur la motivation, ce qui explique pourquoi on retrouve autant de normes dans l'Administration publique. Tous les employés au même échelon et statut gagnent le même salaire pour le

même nombre d'heures, ce qui crée une iniquité plus simple à gérer que celle qui résulterait d'une tentative de récompenser chacun à sa juste valeur. Le manager doit être conscient qu'il existe un avantage évident à ce que les bénéfices accordés soient clairs, tout comme les évaluations et les charges de travail. Plus on cache d'informations, plus on donne place à la rumeur et au sentiment d'iniquité.

La théorie des attentes signifiées

Cette théorie est basée sur le principe même de la gestion par objectifs. Si l'individu peut se donner un but dans la vie, il sera plus motivé. Concrètement, le fait de fixer aux employés des objectifs concrets, en termes de résultats, devrait leur assurer une base de motivation. Pour que le système fonctionne, il faut donc qu'il y ait rencontre entre le supérieur et le subordonné et que les deux conviennent, par négociation, des objectifs, formulés en termes de résultats, auxquels on est en droit de s'attendre. Cette théorie rejoint en partie les autres théories des processus, en établissant un lien entre la motivation et la perception de résultats attendus, et entre la motivation et la négociation des moyens pour y parvenir. On pourrait aussi créer un autre lien avec la théorie des attributions qui concerne la perception qu'un individu a de sa capacité à agir sur son environnement. Si je perçois que j'ai un pouvoir réel, je serai plus motivé que si je pense que tout ce que je fais dépend des autres. Les attentes signifiées devraient m'aider à préciser ce qui est en mon pouvoir et à le visualiser pour mieux l'atteindre, ce qui est une base de motivation.

LES THÉORIES BÉHAVIORALES

Il s'agit ici de l'utilisation des principes béhavioristes, de conditionnement opérant, pour expliquer la motivation des individus. En psychologie, les béhavioristes considèrent qu'ils sont les seuls à avoir une approche scientifique, dans la mesure où ils peuvent mesurer les résultats des comportements et leurs conséquences. On dira donc, en appliquant ces principes à la motivation, que celle-ci dépendra des renforcements, des punitions et de l'extinction qui seront appliqués aux comportements. Si les comportements désirés sont renforcés, il y aura motivation.

Ici, on retrouve deux variables, le comportement et ses conséquences, qui sont directes pour Skinner (1976) et indirectes pour Bandura (1990, 1995, 1997).

Skinner

Pour Skinner, le comportement est déterminé par quatre conséquences possibles, le renforcement positif, le renforcement négatif, la punition et l'extinction. Skinner a parlé du conditionnement opérant, en le distinguant du conditionnement répondant de type pavlovien qui était plus automatique. Dans le conditionnement répondant, un stimulus est associé à un autre stimulus qui était déjà présent et produit le même effet : le chien qui salive devant la nourriture salivera au son d'une cloche s'il associe ce son à de la nourriture. Le conditionnement opérant modifie les conséquences d'un comportement en fonction des retombées qui y sont reliées (positives ou négatives). Il exige donc, d'une part, d'associer des conséquences au comportement et, d'autre part, de s'assurer que le sujet soit en mesure d'interpréter ce qui se passe pour réagir de façon appropriée. C'est l'effet qui indique ce qui est désirable ou non.

Le renforcement positif est la partie la plus simple à comprendre. Il s'agit de l'ensemble des conséquences satisfaisantes ou avantageuses qu'un individu obtiendra après un comportement donné. Si le comportement est désirable, on pourra espérer le voir se répéter avec joie. Inversement, si le comportement est indésirable ou répréhensible, on pourra aussi s'attendre à le voir répété s'il constitue un renforcement, au grand désarroi de ceux qui l'ont renforcé.

Souvent confondu avec la punition, le renforcement négatif, au lieu de s'appuyer sur les aspects positifs qui renforcent l'action, se concentre sur des forces restrictives qui empêchent l'action de se présenter avec plus de force. Il s'agit de l'action de renforcement la plus efficace en gestion. En effet, comme il est difficile en Administration publique de trouver des renforcements positifs, étant donné l'absence de primes au rendement, la difficulté de mesurer convenablement la productivité individuelle, le manque de ressources que l'on pourrait affecter au renforcement, l'impossibilité d'accorder des promotions à tous ceux qui font de bonnes choses, on finit par accepter le fait que les renforcements positifs ne sont

pas disponibles. Les renforcements négatifs, au contraire, sont souvent peu onéreux et disponibles. Pour les trouver, il faut réfléchir à tout ce qui empêche la productivité d'augmenter et offrir aux gens des améliorations à leurs conditions qui constituent des renforcements. Comme les façons d'améliorer la vie ou le travail sont pratiquement illimitées, il y a toujours de la place, ou presque, pour les renforcements négatifs.

La punition, comme son nom l'indique bien, est une conséquence désagréable faisant suite à un comportement non désiré. En administration, les punitions sont synonymes de sanctions, mais aussi d'inconvénients et d'effets secondaires indésirables. Selon la théorie de Skinner, dès que la punition cesse, le comportement indésirable reprend de plus belle. Enfin, quand on applique une punition, on risque aussi de modifier le climat de travail, l'attitude de la personne punie, mais aussi celle de ses collègues.

L'extinction consiste à ignorer un comportement indésirable. Le fait d'ignorer ce comportement aura, en gestion, l'effet théorique de le faire disparaître. Toutefois, cela n'est vrai que dans la mesure où le comportement ignoré ne présente pas d'autres avantages pour la personne visée. Ainsi, on observera que le fait d'ignorer l'absentéisme ne le fait pas disparaître, il faut qu'il y ait dans l'extinction une dimension punitive. Si un étudiant lève la main pour demander la parole mais qu'il est toujours relégué derrière ceux qui prennent la parole sans la demander, il aura tendance à cesser de lever la main et pourra opter entre parler quand bon lui semble ou se taire.

Le renforcement doit se faire de façon adaptée, c'est-à-dire uniquement si le comportement désiré est observé. Il doit s'effectuer rapidement pour que la récompense soit immédiate, mais il peut aussi être exécuté de façon continue ou intermittente. L'application de ces mesures est relativement difficile dans un contexte bureaucratique et se trouve limitée, contrairement à la théorie de Skinner, par l'interprétation qu'on leur donne. Le conditionnement est complexe et les facteurs, multiples, poussant les individus à interpréter et à donner un sens (qui n'est pas toujours celui recherché) à ce qui se passe.

Bandura

Il n'est pas évident que Bandura se reconnaîtrait dans un classement où il est associé à Skinner, sa théorie étant plus complexe et reconnaissant une interprétation de l'environnement. Bandura a une théorie de relations causales réciproques entre trois facteurs, soit les influences du milieu, les facteurs cognitifs et autres, et le comportement. Les variables critiques se partagent entre quatre domaines : le contexte sociohistorique, le contexte motivationnel, les caractéristiques individuelles et le comportement.

L'intéressant chez Bandura est la reconnaissance explicite du rôle indépendant que l'individu joue dans sa propre motivation. Sa perspective se rapproche de celle de Vroom en traitant les trois mêmes aspects, mais avec une différence au plan de l'expectative. Pour Vroom, l'instrumentalité correspond au lien perçu entre les résultats de premier niveau et ceux recherchés et valorisés au final par l'individu (probabilités sans attentes précises). Pour Bandura, les attentes de résultats concernant certains comportements sont des croyances liées à l'effet positif du comportement.

Chez Bandura, on apprend par l'expérience en choisissant les comportements qui nous paraissent payants (à la différence des béhavioristes qui considèrent l'effet des renforcements comme automatiques) et on apprend par modelage, en observant les comportements des autres et leurs conséquences, qui deviennent des règles générales. Il existe des compétences fixes (manier un logiciel) et des compétences génératives (qui permettent d'improviser). L'apprentissage par modelage se fait lorsque l'on considère que des capacités similaires aux nôtres ont permis à quelqu'un de réussir, ce qui nous pousse à l'imiter, à retenir les bons coups et à suivre ses conseils. C'est en ce sens que la perspective de Bandura se rapproche des béhavioristes, dans la mesure où le renforcement est tributaire d'une pulsion individuelle par laquelle on décide que quelqu'un est un modèle à imiter et qu'on ajuste nos comportements à ceux de ce modèle.

Commentaire

Il arrive, dans des situations typiques de l'administration, que des dirigeants bien intentionnés appliquent des renforcements positifs à des employés aux comportements inacceptables. C'est surtout le cas lorsque ces dirigeants agissent ainsi en raison d'une inférence sur la cause de l'improductivité de leurs employés. On dira : « ils sont ainsi parce qu'ils ne sont pas valorisés » et on tentera de remédier à la situation, récompensant par le fait même leur improductivité et s'étonnant, par la suite, de la voir se reproduire. De plus, dans la théorie béhaviorale, on ne reconnaît pas la perception des facteurs (comme dans la théorie cognitive), un facteur étant, par définition, externe à l'individu. L'application à des situations complexes s'en trouve ainsi souvent difficile. Enfin, la question des primes au rendement, comme base de renforcement positif, est largement discutée en Administration publique, particulièrement à la suite des innovations liées au nouveau management public, mais leur application demeure laborieuse dans la mesure où le manque de précision des termes selon lesquels on renforce le comportement crée toutes sortes de distorsions.

On a vu plus haut que Gabris et Mitchell (1989) ont rapporté un biais perturbateur dans l'évaluation de la performance, connu sous le terme de *l'effet Mathieu*. Ils ont démontré que la cote reçue lors de l'appréciation du rendement a des répercussions sur l'attitude du collaborateur. Une personne qui reçoit une cote au-dessus de la moyenne aura une attitude plus positive envers la direction et appuiera le système d'évaluation. Dans leur étude, 63 % des gens bien évalués considéraient le système équitable, alors que c'était le cas de seulement 5 % des mal-évalués. De plus, une évaluation faible produira de l'amertume envers la direction et une perception d'iniquité du processus d'évaluation. Quand on demande aux personnes bien évaluées si leurs supérieurs les écoutent, la réponse est oui à 69 % ; chez les mal-évaluées, c'est non à 95 %. Les uns se sentent soutenus, les autres pas du tout.

Pearce et Porter (1986) ont aussi révélé qu'une perception d'évaluation satisfaisante, mais ordinaire, provoque des effets négatifs chez les collaborateurs. En fait, une moins bonne évaluation dérange les personnes ayant besoin d'amélioration (Gabris et Mitchell, 1988).

Dans l'évaluation de la performance, l'effet Mathieu s'installe, en principe, quand les employés reçoivent toujours les mêmes résultats d'évaluation, année après année. C'est alors que l'on observe un effet de prophétie autoréalisante : si l'évaluation confirme qu'on a bien fait, on continue, si elle affirme qu'on n'a pas bien fait, on continue comme avant. Peu importe la performance, les évaluations du passé sont garantes du futur.

In-group et *Out-group*

Heneman, Greenberger et Anonyou (1989) ont défini, de la même façon, les *In-group* et *Out-group*. Les premiers sont appréciés de la direction et les seconds ne le sont pas. Les membres du *In-group* bénéficient d'un haut degré de confiance, d'interaction, de support et de récompenses alors que les seconds ne sont pas appréciés et sont continuellement critiqués. Les dirigeants jugent d'abord les employés et cherchent ensuite des preuves pour confirmer leur jugement. Si un membre du *In-group* affiche une performance médiocre, c'est de la malchance ou un mauvais *timing* et on passe à autre chose ; si sa performance est satisfaisante, c'est du talent. Quand un membre du *Out-group* fait du bon travail, c'est rarement dû à ses qualités et si c'est mauvais, c'est qu'il est paresseux ou incompétent. Il n'y a pas de critères objectifs pour qu'un individu fasse partie d'un groupe ou l'autre, mais la distorsion provoquée est assez claire.

Ces deux textes constituent des pavés dans la mare du béhaviorisme en management, mais toutes les théories présentées ici comprennent des dimensions rationnelles, raisonnables et individuelles. Aucune ne saurait expliquer la vie de mère Teresa ou de coopérants qui travaillent pour des ONG dans des pays difficiles et toutes comportent des lacunes sérieuses quand on les applique aux services publics. Nous reviendrons sur ce phénomène dans le chapitre suivant, axé sur la motivation du service public.

CONCLUSION

Nous avons répertorié les théories traditionnelles ou classiques de la motivation. Elles sont généralement basées sur des textes relativement anciens, ainsi que sur une perception assez particulière des phénomènes psycho-

logiques. Chaque approche permet de comprendre les raisonnements possibles que fait l’individu dans l’organisation au sujet de sa motivation : Comment interprète-t-il ses besoins ? Comment analyse-t-il sa situation par une série de questions ? Comment se situe-t-il dans un processus qui lui permettra d’évaluer sa situation ?, Comment est-il conditionné, directement et indirectement, par une série de règles, qui renforcent certains comportements ou les restreignent ? Comment estime-t-il ce qui est désiré et qui devrait constituer un modèle exemplaire pour affiner son comportement ?

Toutes ces théories expliquent, de façon rationnelle mais claire, la motivation (*je trouve certains facteurs qui me motivent, je suis motivé, je ne les trouve pas, je ne le suis pas)*. Il est clair aussi que ces facteurs peuvent influer de façon contradictoire sur la motivation d’un individu (*je peux identifier des facteurs objectifs de motivation et ne pas être motivé parce que je n’apprécie pas certains événements qui font partie de mon environnement)*. Une personne peut être motivée par quelque chose, mais voir cette même motivation réduite par un autre facteur provenant d’une autre théorie. Ainsi, la théorie de l’équité explique qu’un individu qui a des conditions formidables puisse être complètement démotivé parce qu’il ne se sent pas apprécié ou traité de façon équitable. Toute la question des besoins est extrêmement subjective. Le premier critère de motivation de Herzberg est lié à l’accomplissement, le troisième, au travail lui-même. Cela soulève la question suivante : qu’est-ce qu’un travail intéressant ? Ou quels sont les critères d’appréciation de son propre travail ? Et là, on tombe dans le vide. La réponse est liée à la culture, au contexte, à la personnalité, au temps et à mille autres facteurs qui ne sont pas universels. Tout le monde veut un travail intéressant, personne n’est d’accord sur ce que c’est.

Pourtant, ces théories de la motivation restent des outils puissants pour analyser la motivation. Elles permettent de poser des questions diverses, à condition que l’on traite la motivation dans un cadre plutôt individuel et dans une seule culture. Je peux expliquer la motivation de quelqu’un, ainsi que sa démotivation, à la condition de pouvoir interpréter sa perspective psychologique. Il ne reste alors qu’une seule limitation significative aux théories de la motivation : les comportements altruistes, sociaux, bénévoles, qui ne sont pas adoptés dans le but d’en tirer un avantage personnel immédiat (voir le chapitre 11). Ce sont les

cas où l'individu ne travaille pas pour lui, parce qu'il nie son avantage personnel au profit de l'avantage du groupe. Le soldat va à la guerre et doit nier le danger qu'il encourt ou accepter qu'il le fait pour sa patrie (comportement de héros) ; le missionnaire débarque dans un pays hostile pour convertir des gens qui ne lui ont rien demandé, dans le but de les *amener au ciel* ; les gens assurent le service à la soupe populaire sans autre bénéfice que celui d'être utile et ainsi de suite. Ces théories sont assez impuissantes à expliquer ces comportements.

BIBLIOGRAPHIE

Adams, J.S. (1975). « Iniquity in Social Exchange », dans R.M. Steers et L.W. Portes (dir.), *Motivation and Work Behavior*, New York, McGraw, p. 138-154.

Alderfer, Clayton P. (1972). *Existence, Relatedness, and Growth : Human Needs in Organizational*, New York, Free Press, 198 p.

Bandura, A. (1997). *Self Efficacy : The Exercise of Control,* New York, Freeman.

Bandura, A. (1995). *Self Efficacy in Changing Societies*, New, York, Cambridge University Press.

Bandura, A. (1990). *Reflection on Nonability Determinants of Competence*, dans R.J. Sternberg et J. Kolligan Jr., *Competence Considered*, New Haven et Londres, Yale University Press, p. 315-362

Duvillier, T., Genard, J.-L. et Piraux, A. (2003). *La motivation au travail dans les services publics,* Paris, L'Harmattan , coll. « Logiques de gestion », 443 p.

Francès, R. (1998). *Motivation et efficience au travail*, Bruxelles, Mardaga.

François, P.H. (1998). « Sentiment d'efficacité personnelle et développement des compétences en milieu organisationnel », dans B. Gangloff, *L'individu et les performances organisationnelles,* Paris, L'Harmattan, 222 p. Communication au Xe Congrès AIPTLF, Bordeaux, 24-27 août.

Gabris, G.T. et Mitchell, K. (1989). « The Impact of Merit Raise Scores on Employee Attitudes ; The Employee Attitudes ; The Matthew Effect of Performance Appraisal », *Public Personnel Management*, vol. 17, n° 4, numéro spécial.

Heneman, R.L., Greenberger, D.B. et Anonyou, C. (1989). « Attributions and Exchanges : The Effects of Interpersonal Factors on the Diagnosis of Employee Performance », *Academy of Management Review*, vol. 32, n° 2.

Herzberg, F. (1978). *Le travail et la nature de l'homme* (paru sous le titre *Work and the Nature of Man*, adapt. de l'américain par Charles Voraz), 4e éd, Paris, Entreprise Moderne d'Édition, coll. « L'entreprise et les hommes », 213 p.

Herzberg, F. (1966). *Work and the Nature of Man*, Cleveland, World.

Hofstede, G. (1994). *Vivre dans un monde multiculturel. Comprendre nos programmations mentales*, Paris, Éditions d’Organisation.

Kaséréka, A. (1999). *Les antécédents et les conséquences de la motivation intrinsèque versus extrinsèque*, Lille, Université de Lille III.

Maslow, A.H.(2004). *L’accomplissement de soi : de la motivation à la plénitude* (traduit de l’américain par Emily Borgeaud, « Une théorie de la motivation. L’édition » ; l’édition originale de cet article a été publiée sous le titre « A Theory of Human Motivation » dans le *Psychological Review*, nº 50, en 1943, p. 370-396, Paris, Eyrolles, 207 p.

Lawler III, E.E. (1973). *Motivation in Work Organizations*, Monterey, CA, Brooks/Cole Publishing.

Pearce, J.L. et L.W. Porter (1986). « Employee responses to formal praisal feedback », *Journal of Applied Psychology*, vol. 71, p. 211-218.

Proulx, D. et Brière, S. (2005). « La réforme administrative au gouvernement du Québec : étude du processus de changement sur la culture organisationnelle », *Administration publique du Canada*. vol. 48, nº 1 (printemps), p. 53-72.

Skinner, B.F. (1976). *About Behavior*, New York, Vintage.

Steiner, P. (1999). *La sociologie économique*, Paris, La Découverte.

Vacher, O. et C. Lemoyne (1995). « L’inter-évaluation, mesure du mérite ou jeu d’alliances », *Psychologie du travail et des organisations*, vol. 1, nº 1, p. 35-48.

Vroom, V. (1964). *Work and Motivation*, New York, John Wiley and Sons.

CHAPITRE

11

La motivation du service public

DENIS PROULX
RODRIGO NARANJO GALVEZ

Dans la première section de ce chapitre, nous présentons la critique de la théorie traditionnelle de la motivation et la justification de la motivation des services publics en utilisant les idées de Perry (2000). C'est ainsi que nous situerons cette motivation particulière dans un cadre différent et plus complexe afin de mieux la comprendre.

La seconde section propose une recension des écrits sur ce sujet, pour permettre au lecteur de saisir les différents points de vue, leurs contradictions et leurs convergences, mais aussi pour l'inciter à tirer sa propre conclusion sur le phénomène complexe de la motivation.

CRITIQUE DES THÉORIES CLASSIQUES

Au cours de leurs recherches sur les théories de la motivation, Perry et Porter (1982) ont fait ressortir des thèmes méritant d'être approfondis comme la clarté des buts poursuivis, la correspondance entre l'individu et son organisation et la possibilité de mesurer la performance individuelle. Shamir (1991) avait, lui aussi, reconnu plusieurs éléments critiques comme le préjugé individualiste présent dans certaines théories qui suppose qu'un individu se comporte toujours rationnellement et cherche systématiquement à maximiser ses bénéfices, en accord avec le paradigme néoclassique dominant en psychologie et en économique. Le modèle de Vroom (1964) est, pour sa part, un exemple de motivation par la maximisation des avantages personnels dans une perspective instrumentale.

Mais pourquoi ces théories ne réussissent-elles pas à expliquer tous les comportements que nous observons dans la réalité organisationnelle ? Quelle théorie peut expliquer de manière rationnelle les gestes posés en faveur de la société, incluant la coopération entre collègues, la protection et les promotions qu'offre l'organisation, la préparation aux plus hauts niveaux de responsabilité ?

Kanungo et Conger (cités dans Perry, 1993) se demandent pourquoi, lorsqu'il s'agit de comportements altruistes, il existe un tel écart entre vie personnelle et vie professionnelle. Si l'altruisme peut enrichir notre vie personnelle et familiale, pourquoi ne pouvons-nous pas l'intégrer dans le contexte compétitif, intéressé et égocentrique du monde du travail ? La plupart des théories devant expliquer le compor-

tement reposent sur des prémisses où le calcul et l'intérêt personnel sont centraux (Romzek, 1990). Shamir (cité par Perry, 1991) traite par ailleurs des « situations fortes » où les objectifs sont clairs, les récompenses abondantes et l'adaptation de ces récompenses à la performance possible, ce qui est peu courant dans les organisations publiques, de même que dans les cultures où les récompenses sont rares et la distance hiérarchique faible (Hostede, 1994).

En Administration publique, les buts sont souvent ambigus et multiples, et les attentes sur l'attribution de récompenses en fonction de la performance, généralement contradictoires En conséquence, les théories de motivation classiques négligent les situations les plus intéressantes, soit celles qui sont typiques au secteur public. De plus, les administrations publiques existent par et pour la loi et les règles, et sont tenues de répondre aux attentes provenant de l'extérieur. On peut ainsi se demander si des normes de gouvernance et de récompense similaires pour le secteur public et le secteur privé créeraient des attentes et des besoins différents.

Perry ajoute trois autres critiques (Shamir, 1991) aux théories classiques de la motivation. La première est leur échec à expliquer les comportements auxquels elles s'appliquent. On y met pêle-mêle le particulier et le général, l'immédiat et le long terme, le continu et le discontinu. On ne connaît pas le domaine d'application de ces théories. La deuxième est que les théories intrinsèques de motivation sont largement hédonistes et rattachées à la tâche. Ainsi, le fait que quelqu'un puisse trouver une motivation à accomplir un travail qui ne comporte pas de récompenses, ni même de plaisir, à cause du sens que l'individu lui donne en lien avec son identité ou son affiliation à un groupe ne fait l'objet de pratiquement aucune théorie. La dernière critique a trait au fait que les valeurs et les obligations morales sont généralement exclues des conceptions de la motivation intrinsèque dans les théories actuelles de la motivation. Ces questions devraient être de toute première importance dans les cultures orientales, dans la mesure où elles jouent sur le sens qui est donné aux événements et sur les comportements qui sont interprétés en conséquence.

On pourrait ajouter deux autres critiques aux trois énoncés de Perry. D'abord, les théories traditionnelles de la motivation comportent entre elles des contradictions. Une personne qui devrait trouver sa motivation selon une théorie pourrait très bien ne pas la trouver selon une autre. Ensuite, aucun événement n'a de sens définitif et l'interprétation qu'on en fait est l'élément essentiel pour expliquer la motivation

Prémisses théoriques à la motivation selon Perry (2000)

Les humains tirent leur motivation de processus rationnels, normatifs et affectifs.

En théorie, nous choisissons nos comportements à partir d'une perspective rationnelle, en maximisant nos avantages, en calculant nos coûts et bénéfices selon les options disponibles et en optant pour celle qui nous satisfait le mieux. C'est une perspective limitée qui néglige le désir de conformité sociale par lequel l'action réelle est une combinaison d'éléments de volonté individuelle et collective représentés par l'internalisation des normes sociales. Ce sont ces dernières qui déterminent les fins recherchées et les moyens pour les atteindre.

Perry cite Knoke et Wright-Isak (1982), puis Shamir (1991), pour faire ressortir une troisième base du processus motivationnel. Pour Knoke et Wright-Isak, ce sont les liens affectifs qui motivent en suscitant des comportements associés à des réponses émotionnelles qui, elles-mêmes, sont liées à des contextes sociaux alors que pour Shamir, le comportement n'est pas orienté vers des buts ou des intentions, mais exprime des sentiments ou des conceptions de soi. La différence entre les deux conceptions est ténue et réside dans l'orientation du lien affectif vers des buts ou des intentions, mais les deux reconnaissent les émotions et l'affect comme base de la motivation, auxquels nous pourrions ajouter le concept, lié, d'interactionnisme symbolique.

Perry (1990, 1996, 1997) propose quatre échelles de mesure de la MSP[1] : 1) l'attraction envers l'élaboration des politiques publiques, 2) la compassion, 3) l'engagement dans le devoir civique ou l'intérêt

1. MSP : motivation du service public.

public et 4) l'esprit de sacrifice. Seule la première relève d'un « choix rationnel » ; l'engagement envers le devoir ou l'intérêt public dépend des normes, alors que la compassion concerne la dimension affective. Quant à l'esprit de sacrifice, le choix rationnel ne s'y applique pas, ses mobiles sont ailleurs.

Les gens sont motivés par la conception qu'ils ont d'eux-mêmes.

En citant March et Olsen (1989), Perry souligne qu'il y a deux modèles généraux de motivation, celui de la « logique de conséquence » et celui de la « logique d'appropriation ». Les modèles de motivation basés sur la logique d'appropriation soulèvent des questions comme : de quel genre de situation s'agit-il ? qui suis-je ? jusqu'où les différentes actions possibles sont appropriées pour moi ?

On ne peut expliquer ces comportements, propres au secteur public, par une chaîne de conséquences. Le comportement moral exemplaire ne s'embarrasse pas des coûts et des conséquences dans la poursuite d'un but moral. Dans ce cas, les gens sont certains de la moralité de leur action car ils ne perçoivent qu'une seule issue morale. Ils ne se sentent même pas courageux : « ils n'avaient pas le choix » d'agir ainsi. C'est à titre personnel qu'ils s'associent à cette action.

Les préférences ou les valeurs devraient être endogènes à toute théorie de la motivation.

Pour les politologues, les préférences relèvent des intérêts des gens. Alors d'où viennent leurs intérêts ? Pour les économistes, l'intérêt est exogène, il vient de l'extérieur du système, ce qui constitue un prolongement direct des théories rationnelles de décision.

Les préférences sont apprises à l'aide d'un processus social.

Elles naissent d'un processus social, de types de comportements induits par la société. On aura donc une composante liée aux fins recherchées et une autre liée à ce que les fins recherchées devraient être. Perry, comme Yates et Younis (1996), se demande pourquoi les jeunes cherchent dans la

société des éléments idéologiques ou institutionnels auxquels s'identifier. Ils sont en contact avec leur école, leur Église ou des organismes caritatifs qui les aident à trouver leurs références. Cela échafaude leurs préférences, leurs normes, qui à leur tour formeront d'autres préférences.

L'arrivée du concept de motivation des services publics

La MSP serait donc le fruit d'un contexte endogène propre au service public, et inclurait les liens affectifs et la conformité à des normes, en plus évidemment de choix rationnels. De plus, la conception de soi, qui selon Perry renvoie à notre identité et à nos valeurs, est un filtre significatif à travers lequel ces processus opèrent, mais uniquement à l'intérieur d'un contexte social donné.

Le contexte sociohistorique

Le contexte sociohistorique provient de la socialisation, du type de vie menée avant le travail, de l'observation des autres et du développement des besoins personnels.

Le contexte motivationnel

Ce sont les facteurs qui influencent le comportement dans les organisations, soit les incitatifs, la nature du travail et le milieu de travail. On a donc une relation tripartite entre les valeurs, l'environnement et l'institution pour laquelle l'individu travaille. Les incitatifs organisationnels sont à la fois utilitaires, normatifs et affectifs et les individus choisissent ceux qui les rejoignent le plus.

Les caractéristiques individuelles

Parmi es caractéristiques individuelles, on retrouvera les habiletés, les valeurs et l'identité, la conception de soi et les capacités à se diriger soi-même. Selon Bandura (1986), ce dernier concept d'autodirection influence les connaissances qui, en retour, agissent sur le comportement. On s'observe, on se juge et on réagit. La question est de savoir en fonction de quels principes émanant de notre culture et de la société nous nous jugeons.

Le comportement

L'individu peut réagir à partir d'une logique de conséquences (« quel sera l'effet de mon comportement ? », études coûts-bénéfices plus ou moins formelles) ou d'une logique d'appropriation (« à quoi est-ce que je m'associe ? », « quelles sont mes valeurs particulières dans ce cas ? »). Beaucoup de personnes s'en tiennent à des positions idéologiques, peu importe ce qui arrive.

Dans le secteur public, on partage généralement une définition de ce qu'est le bien commun. Les employés veulent contribuer à réaliser ce bien commun, soit la vision qu'ils en ont, celle d'où ils tirent leur motivation.

Conclusion sur la critique

La motivation des employés des services publics tirerait sa force de deux sources différentes. D'abord, la réaction rationnelle à différents stimuli individuels qui se présentent selon les circonstances, réaction conforme aux principes des théories traditionnelles de la motivation. L'autre serait liée aux facteurs de bien commun, de valeurs et d'éléments d'identité personnelle, de normes sociales et de principes personnels. Les deux sources jouent un rôle, sans que nous puissions nous limiter à une seule approche pour comprendre le phénomène de la motivation dans le secteur public.

LA MOTIVATION DU SERVICE PUBLIC (MSP) : THÉORIES ET RECHERCHES

Définitions

La motivation du service public relève de deux concepts : celui de la motivation, que nous avons traité plus tôt par les théories rationnelles, et celui du service public, qui concerne l'offre des services publics, du gouvernement central aux administrations locales, en incluant tous les services offerts à la population par des entreprises parapubliques ou même privées. Cette motivation est le propre de ceux qui œuvrent au

service du public, ce qui leur fournit des éléments particuliers de motivation, que nous tenterons de présenter ici à l'aide des principaux articles qui ont été écrits sur le sujet.

Pour Perry (1990, 1996, 2000), la motivation d'un individu proviendrait de sa prédisposition à adhérer aux missions qui incombent principalement ou uniquement aux institutions publiques. Ce peut parfois être l'attachement personnel à un programme particulier qui stimule les personnes. Pour Brewer et Selden (1998), elle découlerait d'une force poussant l'individu à se mettre au service du bien commun. Pour Rainey et Steinbauer (1999), la motivation relèverait du dévouement au service des intérêts d'une communauté de personnes, d'un État, d'une nation ou de l'humanité, par opposition à la motivation à l'égard d'une tâche ou d'une mission précise. Perry inclut dans ces sources de motivation l'éthique du bien commun (Chanlat, 2003) et l'éthique du secteur public (Brewer et Selden, 1995; Greenaway, 1995; Farnham et Horton, 1996; Brereton et Temple, 1999; O'Toole, 1997, 2000).

Ces sources de motivation comprennent intrinsèquement des dimensions culturelles et ne peuvent donc s'appliquer indistinctement à chaque pays à cause de différences significatives (Vandenabeele et Hondeghem, 2004). Ce qui ressort est l'écart entre les théories de la motivation individuelle, basées sur l'intérêt personnel, et l'intérêt collectif pris en compte ici. À tout le moins, l'intérêt collectif devrait avoir primauté sur l'intérêt individuel, même si ce dernier ne disparaît jamais. Ainsi, les études démontrent une certaine variation entre les employés des secteurs publics, certains semblant avoir la «fibre publique» plus forte que d'autres. Vandenabeele et Hondeghem parlent de convictions, de valeurs et d'attitudes qui dépassent l'intérêt personnel ou celui d'une organisation pour prendre en compte l'intérêt d'une entité politique plus vaste comme bases à la MSP.

Rainey et Steinbauer (1999) ont cherché à comprendre la productivité des employés du secteur public malgré le fait qu'elle soit souvent décriée tant par les théoriciens (particulièrement de type *public choice*) que dans les discours publics. Dans leur article («Les éléphants sont gros et courent très vite»), ils précisent que plusieurs recherches ont montré comment des organisations publiques peuvent être performantes malgré leur taille et ils tentent d'en tirer les éléments constitutifs. Parmi ceux-ci,

on retrouve de nombreux facteurs de motivation des agents de l'État comme la motivation par la tâche, la motivation par la mission et la motivation du secteur public. Ces trois facteurs sont très différents mais étroitement liés. Pour eux, la MSP est une motivation altruiste générale servant les intérêts communautaires, que ce soit pour le peuple, la nation, l'État ou l'humanité.

Le contexte propre à l'Administration publique

Modernisation de l'État et réformes administratives

Il faut comprendre la motivation dans le contexte des tentatives de modernisation de l'État et de mise en place de différentes versions du nouveau management public (NMP). On a assisté à la montée du managérialisme, en situation de coupures budgétaires et de tentatives de privatisations, lors de l'instauration des programmes de modernisation de l'État. Après la sortie du livre d'Osborne et Gaebler (1992) et la mise en place de la politique du vice-président Gore aux États-Unis concernant la réinvention du gouvernement et la transformation du secteur public par l'esprit d'entreprise, on s'est mis à valoriser le fait que les organisations sont flexibles, déréglementées, performantes, autonomes (Peters, 1993, 1996), ce qui laisse beaucoup plus de marge de manœuvre aux dirigeants, d'autant plus qu'ils sont maintenant imputables de leurs décisions et de leurs actions.

Dans le monde moderne, le travail est devenu un facteur clé de l'identité personnelle (Chanlat, cité par Duvillier, 2003). Cela exige non seulement un accroissement de la charge de travail, mais également l'ajustement à la notion de client, aux attentes citoyennes et à la fierté d'appartenir à cette collectivité.

Pour Farnham (cité par Duvillier, 2003), il existe cinq axiomes relatifs au managérialisme :

1. le progrès social exige l'accroissement de la productivité ;
2. la productivité croît de l'usage de technologies sophistiquées ;
3. cette application n'est possible que par une main-d'œuvre disciplinée ;

4. le succès dépend du professionnalisme de managers compétents ;
5. pour réussir, les managers doivent avoir le droit de gérer.

Cependant, l'adhésion des administrateurs publics n'est jamais automatique. Émery et Giauque (cité dans Duvillier, 2003, p. 77-92) présentent une typologie qui fait varier la réaction des dirigeants en fonction de leur adhésion à la nouvelle gestion publique[2] et à la maîtrise de nouvelles compétences.

Forte	Indéterminés	Transformateurs
	Fidèles	Transactionnels
Adhésion à la NGP	Résignés	Instrumentalisés
	Perdants	Suiveurs
Faible	**Maîtrise de nouvelles compétences**	**Forte**

Vue ainsi, la motivation devient une donnée centrale du managérialisme parce qu'elle favorise une perspective de plus en plus individualisante de la gestion. Nous ne sommes plus devant le bureaucrate traditionnel centré sur les procédures, mais plutôt devant un gagnant préoccupé des résultats, qui sait qu'il atteindra ses objectifs grâce à sa compétence comme manager, ce qui signifie qu'il doit optimiser la performance de son équipe.

En réalité, rien n'est jamais aussi simple. L'individu se heurte à un système administratif qui n'est pas homogène. D'après notre expérience (Proulx et Brière, 2005), toutes les organisations ne sont pas égales, même à l'intérieur du même gouvernement. Certaines ont des capacités de mise en place des modèles de modernisation, d'autres en ont peu. Cette capacité est généralement liée à la nature des tâches dont est responsable une organisation publique. La modernisation est d'autant plus facile que l'activité et les buts institutionnels sont mesurables et concrets. Les organisations publiques à la dimension très politique sont plus facilement sujettes à des dérives cyniques et n'adhèrent pas autant aux méthodes proposées par le management moderne. On voit donc un lien entre la nature des résultats, les méthodes de gestion et les questions de motivation, dans cet ordre. Ici, la motivation n'est pas tant personnelle qu'institutionnelle.

2. Nouvelle gestion publique ou nouveau management public, c'est la même chose.

Motivation au privé et au public

Vandenabeele, Depré, Hondeghem et Yan (2004) expliquent que la motivation est considérée comme l'une des variables les plus importantes dans la gestion moderne des ressources humaines. En analysant deux recherches réalisées dans le secteur public belge, ils avancent que malgré l'importance de la motivation en management, peu de recherches ont été effectuées avant l'introduction du concept de motivation du service public (MSP) et que l'ensemble des théories provient des recherches du secteur privé. Les recherches montrent que les employés du secteur public sont moins motivés que ceux du secteur privé par les incitatifs de rémunération et de promotion, mais que l'ensemble des éléments tirés des théories de la motivation provenant du secteur privé s'applique. En fait, c'est la nature particulière de la tâche dans le secteur public qui joue sur le fait que le travail est jugé intéressant, comportant des responsabilités et permettant de connaître les résultats de son action. Tout comme dans le secteur privé, les variables comme de bonnes conditions de travail ou de bonnes relations avec les collègues ne constituent pas des facteurs de motivation, même si leur absence a un effet négatif.

Pour Vandenabeele et Hondeghem (2004, 2005), le désintéressement caractérise les fonctions publiques. Mais quelle est la cause de ce désintéressement ? On trouve une partie de l'explication dans la théorie de la motivation du service public, qui s'oppose en bonne partie aux théories du choix rationnel et du *public choice*, à la base de tant de réformes telles celles du *nouveau management public*. Dans ces modèles, l'accent est mis sur ce qui pousse les agents de l'État (ou de l'entreprise privée) à se laisser corrompre, à travailler insuffisamment et à ne pas trouver de satisfaction personnelle dans leurs conditions de travail. Pourtant, la théorie de la MSP s'oriente, de façon particulière dans le secteur public, sur l'esprit de sacrifice et le désir du bien commun ou l'altruisme, concepts difficiles à cerner en termes de choix rationnels. Aux mobiles individuels des théories du choix rationnel, la MSP oppose des motivations communautaires ou collectives qui expliquent en partie le désintéressement dont font preuve les fonctionnaires.

Buchanan (1975) a été le premier à en traiter en comparant les employés du public à ceux du privé et en trouvant des résultats contraires à ses attentes : les cadres publics étaient moins impliqués dans leur travail

que ceux du privé. Ce résultat sera contredit par l'étude de Rainey (1982), qui révèle qu'avec une approche de recherche plus directe, les cadres publics sont beaucoup plus engagés dans leur service, ses résultats étant plus proches de la satisfaction que de l'implication au travail. Les découvertes de Rainey seront confirmés par plusieurs études (Baldwin, 1984; Reed, 1988; Wittmer, 1991, qui en avait étendu l'application au secteur parapublic et aux OSBL). Gabris et Simo (1995) obtiendront cependant des résultats contraires avec les mêmes groupes, infirmant la valeur du concept de MSP, du moins en ce qui concerne sa mesure.

La motivation est différente au public

Perry (1996, 1997, 2000) est une référence incontournable en ce qui concerne le concept de motivation du service public. Il a, comme nous l'avons vu plus haut, noté des anomalies dans les théories dominantes de motivation qui font ressortir le besoin de créer des modèles plus inclusifs de variables sociales et institutionnelles. Cette théorie part des postulats suivants: 1) les motivations des employés de l'État sont différentes de celles des autres citoyens et 2) le comportement individuel n'est pas le seul produit de choix rationnels faits dans l'intérêt personnel du décideur seulement, mais naît aussi de motifs normatifs et affectifs. Les prémisses théoriques qu'il place au cœur de la MSP sont les suivantes:

- les processus rationnels, normatifs et affectifs motivent les êtres humains;
- les gens sont motivés par leurs propres concepts de soi, les préférences (ou les valeurs) doivent être endogènes à toute théorie de la motivation;
- ces préférences sont apprises socialement.

Nous avons vu en management que les organisations publiques ne représentent pas que des moyens pour produire des résultats fixés ailleurs; elles composent des institutions sociales où les individus inter-agissent et s'influencent les uns les autres dans un contexte à la fois formel et informel.

Perry propose donc une échelle de mesure. La MSP correspond à la prédisposition d'un individu à réagir à des stimuli particuliers aux organisations publiques. L'échelle comprend six niveaux :

- l'attirance pour l'élaboration de politiques ;
- l'engagement envers l'intérêt public ;
- le devoir citoyen ;
- la justice sociale ;
- l'autosacrifice ;
- la compassion.

Dans une recherche (1997), il traite la MSP en lien avec cinq paramètres :

- la socialisation parentale ;
- la socialisation religieuse ;
- l'identification professionnelle ;
- l'idéologie politique ;
- les caractéristiques démographiques individuelles.

La socialisation parentale fait référence aux expériences de l'enfance et aux comportements altruistes qui en résultent ; par exemple, de bonnes relations avec un parent induiraient ces valeurs par modelage et apprentissage. La socialisation religieuse renvoie à l'importance que joue la religion aux États-Unis en favorisant l'engagement social. L'identification professionnelle suppose une zone claire d'expertise, des connaissances spécialisées, une éthique particulière, mais aussi parfois un point de vue technocratique, à l'opposé de la démocratie, même si l'ensemble des facteurs professionnels joue un rôle positif sur la motivation. L'idéologie politique est, elle, liée aux motivations politiques des individus. On s'attendait aussi à une corrélation positive liée à l'éducation, à l'âge et aux revenus, mais pas au genre. La recherche confirme les hypothèses, malgré certaines anomalies, ce qui renforce le concept de MSP. En fait, Perry se reporte au travail de March et Olsen (1989) comme base théorique pour dire que les institutions instillent une logique d'appropriation dans l'esprit de leurs membres, ce qui donne naissance à la MSP, plutôt qu'une logique basée sur le choix rationnel de conséquences et de causalités.

Toutefois, il observe un rejet par les professionnels de la variable «goût pour l'élaboration des politiques», une corrélation négative pour l'«implication à l'Église» et les «revenus élevés», et conclut que l'ensemble de ces facteurs ne joue pas un rôle si déterminant dans la compréhension de la MSP.

Perry et Wise (1990) définissent la MSP comme la prédisposition d'un individu à réagir aux mobiles liés principalement ou uniquement aux organisations publiques. Pour eux, la MSP a trois bases théoriques: rationnelle, normative et affective. La base rationnelle touche des mobiles comme participer à l'élaboration des politiques publiques, s'engager personnellement dans un programme auquel on s'identifie, défendre avec vigueur un intérêt particulier ou privé. La base normative fait penser au besoin de servir l'intérêt public, à la loyauté au devoir et au gouvernement dans son ensemble ou à l'équité sociale. La base affective correspond à l'engagement dans un programme à partir d'une conviction profonde sur l'équité sociale qu'il promeut, puis au patriotisme ou à la bonté.

Les deux chercheurs ont établi les bases de la MSP à partir du constat de la désaffection des jeunes à l'égard des institutions publiques où l'on exige un engagement envers les valeurs typiques du service public. La recherche et les recensions d'écrits offrent peu d'exemples permettant de comprendre comment stimuler le comportement individuel dans le secteur public. Ils ont donc élaboré une typologie des motifs avec leurs implications sur le comportement. Pour eux, les agents de l'État font preuve d'une éthique plus forte que les employés du privé, et le gouvernement peut toujours récupérer ce phénomène pour accroître leur productivité. L'une des conséquences de cette théorie est que la paye au mérite n'a pas sa place dans le secteur public; ainsi, on devrait se concentrer sur les dimensions intrinsèques de la motivation et éviter les incitatifs matériels.

Perry (1996) proposera une échelle pour mesurer les particularités de la MSP à l'aide des concepts d'attirance pour les politiques publiques, d'engagement envers l'intérêt public, de devoir public, de justice sociale (vouloir aider les défavorisés), de compassion (amour pour le peuple et impératif qu'il soit protégé) et d'autosacrifice (servir les autres, avec ou

parfois sans récompense tangible). Chacun de ces aspects, base philosophique de la MSP, fait l'objet d'une série de cinq à huit énoncés, soit positifs (« je respecte les agents de l'État qui peuvent transformer une bonne idée en loi »), soit négatifs (« “politique” est un mot sale »), sur lesquels les gens doivent se prononcer.

Dans la discussion sur les résultats, Perry signale qu'ils permettent de mettre en évidence les particularités de l'attirance envers les politiques publiques, de l'engagement envers l'intérêt public, de la compassion et de l'autosacrifice. Par contre, les répondants n'ont pas discriminé de façon significative parmi les construits de devoir civique, de justice sociale et d'engagement envers l'intérêt public.

Secteur public et service public

Selon Brereton et Temple (1999), l'interaction de plus en plus marquée entre les secteurs privé et public, les programmes liés au nouveau management public et la plupart des initiatives qui en ont découlé ont eu un effet beaucoup plus complexe que celui appréhendé, que l'on pense aux nouvelles contraintes de type marché pour les organisations publiques ou à l'arrivée d'entreprises privées dans les services publics. Si l'on a cru que le début de cette nouvelle association public-privé détruirait l'éthos du service public, on se rend compte aujourd'hui que l'influence réciproque des deux services crée un nouvel éthos commun à la fois au public et au privé engagé dans les services publics. On parle donc de plus en plus d'une perspective de services publics plutôt que de secteur public et de son incidence sur les services offerts à la population. L'article de Brereton et Temple porte sur ce nouvel éthos du service public, basé sur les valeurs relevées par Pratchett et Wingfield (1994, 1996) qui appliquent les principes de la MSP aux employés municipaux en faisant remarquer combien les réformes entreprises ont modifié le fonctionnement des gouvernements locaux et érodé leurs valeurs particulières sans définir un nouvel éthos pour ces employés. Ils sont les moyens de la réforme mais aussi ses objets, ce qui joue sur leurs croyances fondamentales et leurs valeurs. La MSP devient le nouveau dénominateur commun de ces employés qui sont loin d'être passifs devant autant de changement. Pour eux, cet éthos du service public correspond à cinq éléments critiques.

1. L'imputabilité : être responsable dans le fonctionnement particulier des services publics, qu'on soit d'accord ou non avec ce qui s'y fait.
2. Un comportement bureaucratique : honnête, intègre, impartial avec des objectifs de type wébérien.
3. L'intérêt public : les intérêts au sens large de la communauté desservie, ce qui demande de comprendre ses besoins et de les interpréter si nécessaire.
4. La motivation : soit l'absence d'incitatif ou de profit malgré l'attente d'une rémunération raisonnable qui devrait être compensée par un sens du devoir ou l'intérêt du travail lui-même.
5. La loyauté : phénomène complexe et ambigu d'attachement à l'employeur, à l'institution ou à la profession, avec tous les conflits potentiels que cela recèle.

Leurs résultats montrent que les fonctionnaires étudiés croient à l'éthos du service public, mais que leur croyance varie selon des conditions démographiques et personnelles. Les agents plus expérimentés et plus âgés y croient beaucoup plus que les jeunes, et les gens bien rémunérés plus que les gens en bas de l'échelle, pour qui la préférence pour le secteur public n'est pas aussi marquée. Enfin, il est clair que les gens soumis aux réformes de type « marché » croient moins à un éthos du service public. L'un des aspects surprenants de cette recherche est qu'elle démontre que, pour un certain nombre d'agents de l'État plus jeunes, l'éthos du service public comporte une connotation négative et renvoie à l'inefficacité, à la bureaucratie, voire à la corruption du service public. Ce terme d'éthos du service public satisfait à la définition de l'éthique du service public proposée par Chanlat (2003).

Vandenabeele et Horton (2005) associent l'éthos du service public (ESP) à la MSP. L'ESP, selon Woodhouse (1997), est un amalgame de croyances et de normes ou de conventions de comportement. Cet éthos sert aussi de base éthique ou de code pour les agents de l'État (Greenaway, 1995 ; Farnham et Horton, 1996 ; O'Toole, 1997, 2000). Il revêt aussi un aspect de motivation pour les auteurs cités par Vandenabeele et Horton (Livingstone et Wilkie, 1981 ; Chapman, 1997 ; House of Lords, 1998 ; Chapman, 2000 ; House of Commons, 2002 ; Reeves, 2004 ; Sillet, 2002).

Après que Perry et Wise (1990) eurent démontré que les gens qui atteignent un degré élevé de motivation du service public (MSP) ont plus tendance à choisir des emplois au gouvernement ou dans ses réseaux, à mieux y réussir et à répondre plus fortement aux incitatifs de type non monétaire, Alonso et Lewis (2001) ont cherché à établir un lien entre la MSP et la performance au travail dans le gouvernement fédéral. Les résultats sont ambigus sur l'influence de la performance sur les promotions et les évaluations ; ils sont toutefois plus clairs en ce qui concerne le fait que les employés espérant des récompenses matérielles pour performance exceptionnelle ont eu de meilleures évaluations, tout en ne démontrant pas que le lien entre les récompenses matérielles et la performance leur importe moins qu'aux autres. Rappelons qu'une des conséquences de la théorie de Perry et Wise (1990) est que l'on considère que la paye au mérite n'a pas sa place dans le public et que l'on devrait donc se concentrer sur les dimensions intrinsèques de la motivation et éviter les incitatifs matériels. En mesurant la productivité, Alonso et Lewis n'ont pas réussi à établir de liens solides entre les principes de la MSP et la performance, contrairement à d'autres études sur le sujet, comme celle de Naff et Crum (1999) ; en revanche, ils ont constaté que les agents questionnés ne croient pas au lien entre la performance et les systèmes d'incitatifs qui y sont attachés, ce qui enlève beaucoup de valeur à ces systèmes.

Pour en arriver à ces résultats, Naff et Crum ont distribué 10 000 questionnaires aux fonctionnaires fédéraux et ont démontré des relations significatives entre la MSP et leur satisfaction au travail, leur performance, leur intention de rester au gouvernement et leur soutien aux efforts de réinvention du gouvernement. L'étude est intéressante, car elle se situe dans un contexte de réflexions suscitées par l'inquiétude que le gouvernement américain ne réussisse plus à attirer les meilleures recrues en raison des conditions de travail qu'il offre. Les analystes décriaient les salaires inadéquats, la lourdeur du recrutement, les faibles efforts qui y sont consacrés et l'image négative du service public, incluant le peu de défis à relever et l'aspect non créatif du travail. La question demeure la motivation : les recrues entrent-elles au gouvernement pour le salaire ou pour des raisons plus patriotiques ? Selon cette étude, la MSP joue un rôle

crucial pour accroître la rétention et la satisfaction des agents de l'État parce qu'elle modifie leur attitude (satisfaction au travail, performance, intentions de démissionner et ouverture aux efforts de modernisation).

Une typologie

Brewer, Selden et Facer II (2002) proposent une typologie de motivation comportant quatre éléments ; selon eux, on retrouverait dans le secteur public des samaritains, des communautaires, des patriotes et des humanitaires. Les samaritains, motivés à aider les autres et à protéger les faibles, sont touchés par les gens en détresse. « Nous sommes tous dépendants les uns des autres », pensent-ils ; ils s'identifient à ceux qu'ils aident. Ils ont des attentes envers ceux qu'ils soutiennent. Ils ne veulent cependant pas sacrifier leurs intérêts, et désirent se sentir bien dans le soutien qu'ils prodiguent. Leur altruisme est conditionnel au fait de se sentir bien et à leur identification à l'objet de leurs soins.

Les communautaires sont mus par un sentiment de devoir civique et de service public qui constitue la plus haute forme de citoyenneté et qu'ils associent à leur travail. Ils ont l'esprit public et valorisent moins leur propre situation financière que leur travail. « On doit donner plus que l'on ne reçoit. »

Les patriotes agissent pour des causes plus importantes qu'eux-mêmes, liées au bien du public. Le devoir avant tout, ils sont les gardiens du peuple et leur loyauté envers le public dépasse leur loyauté envers leur patron ou leurs besoins personnels. C'est une combinaison d'idéalisme et d'activisme, où le bien de la société est primordial.

Les humanitaires éprouvent un sens profond de justice sociale et de service public. Pour eux, le gouvernement et ses programmes sont le moyen de rendre la société plus juste. Ils sont touchés par les démunis, mais d'un point de vue plus social que les samaritains. « L'exclusion détruit la société. » Ils désirent faire œuvre utile dans la société, faire la différence et recherchent plus le sens de la citoyenneté ou du patriotisme que la gratification personnelle. Pour eux, tout comme pour les communautaires et les patriotes, les valeurs d'éthique et de compétence professionnelle sont fondamentales.

Selon Brewer *et al.*, les quatre types manifestent des intérêts pour les incitatifs économiques, mais ce n'est une priorité pour personne. Les quatre ont peu de goût pour la politique ou l'élaboration des politiques, tout en respectant beaucoup les politiciens qui peuvent traduire des idées en lois. Participer aux politiques est moins important que servir le public. La MSP est multiple et présente dans chacune des quatre orientations avec des différences et des zones communes aux quatre points de vue. Les samaritains se préoccupent des autres individus, les communautaires, de la communauté, les patriotes, de la nation, et les humanitaires, du genre humain, mais les quatre points de vue ne sont pas cumulatifs. Tout cela illustre la complexité de la MSP et de ses ramifications. Les trois bases de motivation de Perry (1996) – rationnelle, normative et affective – se retrouvent dans chacun des éléments de cette typologie.

Particularités

Brewer et Selden (1998) ont aussi observé un lien entre les activités de *whistle blowing* et la MSP. Ces employés qui agissent en *whistle blowers* sont plus susceptibles d'être efficaces, avec un fort degré de réalisation, d'engagement et de satisfaction au travail. Ils sont préoccupés par l'intérêt public et plus susceptibles de travailler dans des organisations ou des groupes très compétents. Pour eux, la MSP est une force qui induit la motivation chez les individus

Chetkovich (2003) propose une étude des motivations des étudiants en sciences politiques. Selon ses résultats, ils commencent leur formation avec des projets de carrière incertains et manifestent une ambivalence par rapport au fait de travailler dans le secteur public. Leur intérêt pour le gouvernement décline tout au long de leur formation et le curriculum (analyse et élaboration de politiques) ne leur donne pas de motivation pour le secteur public. Ceux qui pensent se diriger vers le secteur public sont motivés par l'influence qu'ils pourront avoir, alors que ceux qui visent le privé recherchent les ressources financières et le développement professionnel.

Comme commentaire personnel, on pourrait dire que la MSP n'est pas nécessairement un acquis préalable des agents de l'État, mais un phénomène pour lequel il y a à la fois une prédisposition naturelle et

un renforcement organisationnel. Le fait que les étudiants de sciences politiques ne développent pas de MSP durant leur formation, comme Chetkovich le montre, renforce cette impression. Ces étudiants sont influencés par leurs besoins initiaux (pourquoi ils sont allés en sciences politiques) et par leur milieu (universitaire), qui n'est pas celui des services publics.

DeHart-Davies, Marlowe et Pandey (2006) ont démontré que, dans le cas de la MSP, les femmes qui occupent des emplois cadres dans des organisations d'État du secteur de la santé et des services sociaux obtiennent, dans l'échelle de Perry, des résultats supérieurs à ceux des hommes sur la question de la compassion et de l'attirance pour l'élaboration de politiques publiques, mais inférieurs pour l'engagement envers le service public. Les auteures insistent sur la différence culturelle entre hommes et femmes pour montrer que les bases de la MSP (rationalité, émotions et normes) s'appliquent bien différemment aux deux groupes.

DiIulio Jr. (1998) analyse les mobiles des agents de l'État fédéral qui ne trichent pas, ne volent pas, ne détournent pas de fonds même si leurs conditions pécuniaires sont limitées et les incitatifs, faibles ou nuls. Ces travailleurs effectuent d'innombrables tâches, dépassent les limites de leur devoir et se donnent à leur travail sans pratiquement aucun espoir de récompense. Au bureau fédéral des prisons (américain), on retrouve une culture organisationnelle qui favorise ces principes, en opposition avec les approches rationalistes qui négligent ce genre d'incitatifs. Les approches de la décision rationnelle, qui occupent un large pan du management public à cause de leur association aux méthodes du nouveau management public, peuvent expliquer pourquoi certaines personnes à l'emploi du secteur public ont tendance à s'absenter, à commettre des actes de détournement administratif ou de corruption, ou même à voler, c'est-à-dire à utiliser les ressources du bureau à des fins privées. Ces approches sont incapables, en revanche, d'expliquer l'ardeur des individus entièrement dévoués à leur travail, malgré l'absence d'incitatifs pécuniaires ou formels, leur capacité à développer une culture de travail de haute qualité assortie d'un attachement sans limite à leurs fonctions et à leur organisation. La théorie rationnelle s'arrête où commencent les comportements humains, pas tous rationnels ou logiques ! DiIulio donne de nombreux exemples de la culture organisationnelle particulière des

employés des pénitenciers fédéraux, de l'attachement qu'ils manifestent à leur organisation, du fait par exemple que le pire conflit qu'ils aient vécu avec la direction tenait non pas à des changements de conditions de travail, mais à des modifications à l'écusson de l'organisation. Cela explique aussi les variations dans les façons de faire de chaque pénitencier dans un contexte de forte réglementation et de normes précises, tout comme la répétition d'éléments qui, même s'ils sont liés à la culture particulière de l'ensemble de l'organisation, se situent en dehors des normes formelles. Les symboles comptent pour beaucoup dans le comportement des surveillants de prisons, beaucoup plus que les modèles rationnels ne sauraient le prédire.

Houston (2000) étudie directement la question de la motivation particulière du secteur public par rapport à celle du secteur privé. Quels incitatifs les travailleurs privilégient-ils ? Ses résultats indiquent que les travailleurs du public sont plus susceptibles d'attribuer une valeur élevée aux dimensions intrinsèques du travail qui procurent un sentiment d'accomplissement. Par contre, les travailleurs du secteur privé accordent une plus grande valeur aux éléments extrinsèques comme un revenu élevé et des heures de travail réduites. Houston cite plusieurs études (Kirlpatrick, Cummings et Jennings, 1964 ; Schuster, 1974 ; Rainey, 1982 ; Jurkierwicz, Massey et Brown, 1998, cités par Houston ; Solomon, 1986 ; Wittmer, 1991) qui démontrent la plus ou moins grande valeur accordée par les gens du public aux récompenses financières. En comparaison, Gabris et Simo (1995) et Crewson (1997) sont parvenus à des résultats différents : pour eux, les hauts salaires ont le même effet sur tous. De plus, l'importance de la sécurité d'emploi est encore moins évidente, plusieurs recherches ayant obtenu des résultats contradictoires sur le sujet. On pourrait croire que les agents du public accordent moins d'importance à la sécurité d'emploi que ceux du privé, mais certains résultats de recherche confirment cette hypothèse, alors que d'autres l'infirment et qu'un certain nombre ne découvrent aucune différence entre les deux secteurs. Pour ce qui est du prestige et du statut, on observe aussi des résultats divergents (avec une préférence pour le secteur privé ou avec des résultats identiques pour les deux groupes). Fait à noter, la méthodologie

de Gabris et Simo ne procède pas d'une mesure spécifique de la MSP ; les deux chercheurs ont tenté de déterminer des différences d'attributs à l'aide d'échantillons d'individus issus de différents secteurs.

Les chercheurs font face à des défis de taille. En effet, les gens peuvent valoriser des résultats qu'ils considèrent présents dans leurs conditions actuelles d'emploi, ou s'ajustent à ce qu'on leur offre. Ils doivent donc ajouter des variables précisant les conditions réelles. Selon les résultats de Houston, les caractéristiques les plus importantes pour les employés du public sont le sens du travail (57,4 %), les possibilités de promotion (17,8 %), la sécurité (11,9 %), le haut revenu (10,9 %) et les horaires réduits (2,8 %). Au privé, les principales caractéristiques sont le sens du travail (51,5 %), le haut revenu (22,9 %), les possibilités de promotion (14,5 %), la sécurité d'emploi (7,4 %) et les horaires réduits (3,8 %). Comme prévu, les employés du privé valorisent davantage les salaires élevés et la réduction d'heures de travail. La sécurité d'emploi et les possibilités de promotion ne génèrent pas de résultats très différents. Pour ce qui est des caractéristiques démographiques, les hommes sont moins susceptibles de valoriser un travail intéressant que les femmes et les Blancs moins intéressés par une forte rémunération ou des possibilités de promotion, mais plus enclins à apprécier un travail important. Avec l'âge, le désir de revenus supérieurs décroît, alors que l'intérêt pour un travail plus intéressant et un horaire réduit augmente. Avec la scolarité, l'attrait pour des revenus élevés et la sécurité décroît, mais on valorise davantage un travail qui a du sens. Le prestige fait diminuer le besoin de sécurité et accroît l'importance d'un travail avec du sens ; ceux qui travaillent plus d'heures espèrent des revenus plus élevés et accordent moins d'importance au sens du travail. Dans l'ensemble, ces résultats confirment l'existence d'une différence significative entre les employés du privé et du public.

Une MSP pour qui ?

Lewis et Frank (2002) vont dans le même sens en cherchant qui veut travailler pour le gouvernement (« *everyone wants to be a millionaire* »). La sécurité d'emploi reste un élément majeur de motivation, mais les bons revenus et la possibilité d'être utile à la société amènent beaucoup d'Américains à s'engager auprès du secteur public. Cette recherche se

concentre sur ceux qui ***préfèrent*** travailler pour le public ou pour le privé plutôt que sur ceux qui y sont déjà. Aux États-Unis, les minorités, les démocrates, les gens plus âgés désirent davantage un emploi dans le secteur public que les Blancs, les non-vétérans, les républicains et les jeunes. Les autres indicateurs ne montrent pas de différence significative. Dans le secteur public, on peut s'attendre à trouver plus de femmes et de diplômés que d'hommes et de personnes moins scolarisées, mais on ne décèle aucune différence dans les préférences. Plusieurs emplois publics demandent des qualifications professionnelles, il est donc normal d'y rencontrer plus de gens scolarisés. Le désir de travailler dans le secteur public a décliné entre 1989 et 1998. La faiblesse du réseau de relations dans le contexte des néo-tocquevilliens comme Granovetter (1995) joue un rôle certain dans le secteur public quand le tiers des employés fédéraux américains déclarent avoir eu vent de l'existence de leur emploi actuel par des relations.

Moynihan et Pandey (2007) ont cherché à vérifier la théorie de Perry sur le rôle formatif du contexte sociohistorique. À partir d'une étude nationale sur les gestionnaires de la santé et en ressources humaines, ils démontrent que la motivation du service public est fortement et positivement corrélée au degré de scolarité et au fait d'être membre d'organisations professionnelles. La bureaucratie et la lenteur représentent des points négatifs de motivation, alors que l'autorité hiérarchique et les efforts de réforme ont des effets positifs sur celle-ci. La MSP naîtrait donc d'une influence organisationnelle à travers des processus sociaux dans lesquels les employés sont des acteurs actifs qui renforcent les effets institutionnels. Le processus est à la fois organisationnel et individuel par l'influence conjointe et réciproque des éléments de l'organisation.

Vandenabeele et Hondeghem (2005) considèrent que le comportement désintéressé est une caractéristique importante du service public. Le concept de MSP devient de plus en plus important pour expliquer ce comportement, et ils comparent les fonctions publiques françaises et néerlandaises à l'aide du modèle de Perry. Comme plusieurs avant eux, ils expliquent que les théories rationalistes en management, tout comme les théories du *public choice*, sont couramment appliquées en Administration publique sans que leur capacité à expliquer ce qui se passe soit très poussée. De plus, la dimension culturelle est significative, ce qui modifie

les variables clés de la MSP selon les régions. Ainsi, en Belgique, certaines caractéristiques du modèle de Perry ne peuvent être reproduites, ce qui est logique puisque les différents types de socialisation sont à la base de l'existence même de la MSP. On doit donc travailler avec un concept plein de nuances, basé sur des motifs personnels dont la base est sociale, par opposition aux théories classiques axées sur l'intérêt personnel.

MSP et culture

De plus, la nature de l'organisation peut présenter des nuances importantes avec le concept d'intérêt public ; à titre d'exemple, les intérêts du ministère de la Défense sont-ils les mêmes que l'intérêt public ? Cela ne signifie pas que les intérêts sociaux et organisationnels diffèrent systématiquement. Dans la poursuite d'une intention, la motivation est un intermédiaire entre des valeurs individuelles et une possibilité de comportement donné. La MSP est donc constituée par les croyances, les valeurs et les attitudes, qui vont au-delà de l'intérêt organisationnel et qui sont liées aux intérêts d'une entité plus large. Elles conduisent à la motivation en vue d'une action ciblée.

Quand ils comparent la MSP dans la fonction publique française et néerlandaise, les chercheurs font face à deux cultures administratives presque aux antipodes : le rôle centralisateur et déterminant des grands corps de l'État en France et un système ouvert à la compétition privé-public aux Pays-Bas. Les hauts fonctionnaires français jouent de leur plein gré un rôle dans l'élaboration des politiques, malgré une claire domination du politique sur l'administratif. De plus, ils ne valorisent pas les politiciens. Aux Pays-Bas, les hauts fonctionnaires sont attirés par l'élaboration des politiques, mais manifestent une certaine répugnance envers celles-ci. La primauté du politique est claire, mais elle nourrit une grande loyauté envers les politiciens. Pour les Français et les Néerlandais, c'est l'État central qui prime, contrairement aux États-Unis où c'est davantage la communauté. En France, la compassion a sa place, comprise dans les responsabilités du gouvernement, ce qui justifie un biais interventionniste. À cela s'ajoute un rejet marqué de l'intérêt personnel. Aux Pays-Bas, cependant, l'aspect humanitaire a disparu, du moins au point de vue individuel, et l'intérêt personnel est rejeté, mais de façon moins formelle qu'en France. Une particularité de leur condition est le respect

très marqué de la règle du droit, qui limite le pouvoir des politiciens et qui est évoquée dès que l'on en ressent le besoin (*whistle blowing*). On constate donc la valeur des quatre variables retenues par Perry, tout en reconnaissant les variables culturelles propres à chaque société, le rôle respectif de l'État et des individus face aux interventions sociales (l'individualisme étant plus fort aux États-Unis qu'ailleurs). Enfin, on reconnaît d'autres variables à la MSP, alors que la religion a plus d'importance aux États-Unis qu'ailleurs, et que l'égalitarisme social est plus présent en France, avec l'acceptation d'une dimension impersonnelle de l'administration qui rend son autorité plus acceptable. Les variables historiques de l'évolution de chaque administration se manifestent pour colorer la motivation du service public de chaque société.

Wright (2001) présente une recension des écrits sur la MSP avec à la clé une nouvelle tentative d'intégration des théories de la motivation dans le secteur public à partir des recherches en psychologie et des données sur les organisations publiques et leurs employés. Cette nouvelle théorie intègre des variables comme les contraintes de procédures, le contenu des buts à atteindre et l'engagement des employés pour l'atteinte de ces buts. La MSP fonctionne pour deux des grands déterminants : les caractéristiques de l'employé (ses motifs et sa satisfaction au travail) et celles de l'environnement organisationnel (caractéristiques du travail et contexte). Ce que toutes les recherches sur la MSP supposent et tentent de prouver, c'est que les caractéristiques des employés du public ou leur environnement diffèrent significativement de ceux du privé. Il est clair aussi que ces deux variables sont interdépendantes, les motifs d'un employé pouvant changer en fonction de son environnement.

Incitatifs

Selon Kee (1986), même s'il n'y a pas de raisons qui rendraient *a priori* les incitatifs monétaires inappropriés dans le secteur public, plusieurs individus s'y objectent d'un point de vue philosophique ou politique. Ils en critiquent la pertinence même si d'autres se demandent pourquoi la performance exceptionnelle ne pourrait être récompensée. D'autres considèrent les primes comme un élément en contradiction avec la situation générale du secteur public.

Ces incitatifs ont un sens dans la mesure où leur relation à la performance est claire et directe et qu'ils sont différents des systèmes ordinaires de rémunération, quoique, dans certains cas, ils constituent un ajout automatique à une rémunération de base assez faible, ce qui en dénature le sens. Un vrai système d'incitatifs devrait donc être basé sur des résultats mesurables et quantifiables, chose assez rare dans le secteur public. En l'absence de données mesurables, le simple jugement peut aisément être porteur de préjugés et de biais par ceux qui l'énoncent.

La solution est donc de se concentrer sur le niveau hiérarchique le plus élevé où l'on peut mesurer la macroperformance pour laquelle les hauts dirigeants sont imputables, en considérant que la fréquence de paiement doit être moindre que dans le secteur privé et en se basant sur des montants forfaitaires indépendants du salaire. Il faudrait justifier ces montants par les coûts, et en conséquence accroître la qualité des standards de performance et des processus de gestion ainsi que la formation en gestion de la performance. Cela rend peut-être les incitatifs efficaces utilisables, mais peu probables.

Crewson (1997) utilise trois sources différentes pour répondre aux quatre questions de la théorie de la MSP : l'incidence des motivations liées aux primes dans le secteur public, la persistance de ces motivations dans le temps, leur répercussion sur la performance organisationnelle et, enfin, les ramifications d'un système d'éthique du secteur public. L'analyse révèle des différences généralisables et stables dans les motivations de récompense des employés des secteurs public et privé. Elle confirme également que, dans le secteur fédéral américain, la MSP est positivement reliée à l'engagement organisationnel. Au contraire, il n'y a pas de faits démontrant que les attitudes de politiques publiques varient chez ceux qui privilégient l'orientation vers le service public.

Karl et Sutton (1998) arrivent à des conclusions similaires en montrant que les employés du secteur privé attachent une grande importance à la rémunération, et que ceux du secteur public manifestent de l'intérêt pour la tâche, alors qu'ils ne décèlent pas de différences au sujet de la sécurité d'emploi.

Les théories de la motivation montrent une évolution certaine dans le temps. Autant, au début du XXe siècle, on croyait que le salaire représentait la variable déterminante de la motivation, autant par la suite les théories se sont centrées sur l'enrichissement du travail et la recherche de la satisfaction comme base de la productivité. D'autres facteurs tels l'âge et, en particulier, le secteur d'emploi (privé *versus* public) se sont ensuite ajoutés. Ces changements sont liés à l'évolution de la société ainsi qu'aux modifications dans l'éducation et dans les attentes de la force de travail. Aujourd'hui, l'instabilité de l'emploi due aux mises à pied massives vient encore modifier les théories de la motivation en se combinant à la compétition attribuable aux facteurs de mondialisation de la force de travail et, dans plusieurs cas, de réduction de la rémunération.

Plusieurs études ont montré que la satisfaction au travail (Blunt et Spring, 1986 ; Perry et Porter, 1982 ; Solomon, 1986) est moindre dans le secteur public. Probablement à cause de ces changements, l'étude constate que les facteurs les plus importants aujourd'hui sont un bon revenu et la sécurité, au détriment de l'obtention d'un poste intéressant. Elle indique aussi que les valeurs sont différentes dans le secteur privé où l'on accorde plus d'importance aux revenus – qui atteint le premier rang au privé et le second au public–, alors que le travail intéressant demeure la première valeur des employés du public. Enfin, conformément aux hypothèses de la recherche, il n'y a pas de différences entre les deux groupes sur la question de la sécurité en emploi. Cela reflète aussi les réductions d'effectif (*downsizing*) vécues par les deux groupes de travailleurs, ce qui entraîne logiquement un accroissement de la valorisation de la sécurité d'emploi.

Plusieurs études sur la motivation ont conclu que les employés du secteur public étaient moins satisfaits que leurs homologues du secteur privé. En conséquence, le fait de reconnaître les valeurs clés de la motivation pourrait être plus significatif dans le secteur public (Karl et Sutton, 1998).

CONCLUSION

La théorie de la motivation du service public est toute en nuances. Les gens au service du public ne sont pas des anges qui n'auraient aucun besoin personnel et travailleraient pour *la cause*. Ils ne sont pas non plus

des calculateurs intéressés qui ne pensent qu'à leur bénéfice personnel et qui sont indifférents au public. Ils sont aussi variés qu'on peut l'être, mais leur profil *service public* apparaît plus souvent que chez les autres. De plus, tous ne sont pas égaux, certains démontrant très fort la fibre publique, d'autres moins : c'est une approche probabiliste ; il y a plus de probabilités de retrouver ce type de motivation dans le secteur public que privé, mais ce n'est pas automatique. C'est là tout l'intérêt de cette théorie, c'est-à-dire de pouvoir concilier le don qu'il est possible de faire de soi dans le service public avec l'intérêt individualiste.

La différence est d'autant plus notable que les gens qui travaillent au service du public ne font pas tous la même chose, ne sont pas tous semblables et plusieurs sont entrés dans ces fonctions pour des raisons différentes de celles qui justifiaient *l'entrée en religion*, autrefois. Si on leur offre une augmentation de salaire ou une prime de rendement, ils l'accepteront volontiers ; cependant ce n'est pas leur motivation première ou dominante.

Cette théorie a le mérite de remettre en cause des approches que l'on considère indiscutables, soit le fait d'appliquer les principes de la gestion privée dans le secteur public. Nous avons déjà traité de la question des primes de rendement, qu'il est toujours extrêmement difficile d'introduire dans le secteur public, mais que beaucoup considèrent comme essentielles à l'amélioration de la productivité du service public. La conclusion est qu'on devrait payer les gens convenablement, ce qui n'est pas toujours le cas, tout en sachant que les primes ne réussiront pas à accroître leur productivité, et ce, pour deux raisons : la difficulté de les affecter proportionnellement à la productivité faute de mesure et l'impossibilité d'ajuster les primes selon la motivation des employés des services publics. De plus, les études citées ici montrent que la MSP fonctionne mieux avec les gens plus scolarisés (ce sont les mêmes qui profitent des facteurs de motivation de Herzberg et qui sont susceptibles de recevoir des primes de rendement), alors que c'est pour eux que c'est le moins significatif. Mais nous avons besoin de ce type d'explication, non rationnelle et non individuelle, pour comprendre les comportements humains ainsi que les limites des moyens visant à les orienter par des incitatifs extrinsèques. La MSP, c'est la revanche des motivations intrinsèques sur les extrinsèques.

BIBLIOGRAPHIE

Alonso, P. et Lewis, G.B. (2001). « Public Service Motivation and Job Performance », *American Review of Public Administration*, vol. 31, n° 4, p. 363-380.

Baldwin, N. (1984). « Are We Really Lazy ? », *Review of Public Personal Administration*, vol. 4, n° 2, p. 80-89.

Bandura, A. (1986). *Social Foundations of Thought and Action : A Social Cognitive Theory,* Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

Blunt, B.E. et Spring, K.A. (1991). « MPA Graduates and the Dilemma of Job Satisfaction : Does Crossing the Sector Make a Difference », *Public Personal Management*, vol. 20 (hiver), p. 449-455.

Buchanan II, B. (1975). « Red Tape and the Service Ethic : Some Unexpected Differences between Public and Private Managers », *Administration and Society*, vol. 4 (février), p. 423-444.

Brereton, M. et Temple, M. (1999). « The New Public Service Ethos : An Ethical Environment for Governance », *Public Administration*, vol. 67, n° 3, p. 455-474.

Brewer, G.A., Selden, S.C. et Facer II, R.L. (2002). « Individual Conceptions of Public Service Motivation », *Public Administration Review*, vol. 60, n° 3, p. 254-264.

Brewer, G.A.et Selden, S.C. (1998). « Whistle Blowers in the Federal Civil Service : New Evidence of the Public Service Ethic », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, n° 3, p. 413-440.

Cacioppe, R. et Mock, P. (1984) « A Comparison of the Quality of Work Experience in Government and Private Organizations », *Human Relations*, vol. 37 (novembre), p. 923-940.

Chanlat, J.F. (2003). « Le managérialisme et l'éthique du bien commun : la question de la motivation au travail dans les services publics », dans T. Duvillier, J.-L. Genard et A. Pireaux, *La motivation au travail dans les services publics*, Paris, L'Harmattan, p. 51-64.

Chetkovich, C. (2003). « What's in a Sector ? The Shifting Career Plans of Public Policy Students », *Public Administration Review*, vol. 63, n° 6, p. 660-674.

Crewson, P.E. (1997). « Public Service Motivation : Building Empirical Evidence of Incidence and Effect », *Journal of Public Administration Journal and Theory*, vol. 7, p. 499-518.

DeHart-Davies, L., Marlowe, J. et Pandey, S.K. (2006). « Gender Dimensions of Public Sector Motivation », *Public Administration Review*, vol. 66, n° 6, p. 873-887.

DiIulio, J.D. (1998). « Principled Agents : The Cultural Basis of Behaviour in Federal Government Bureaucracy », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 4, n° 3, p. 277-318.

Duvillier, T., J.-L. Genard et A. Pireaux (2003). *La motivation au travail dans les services publics,* Paris, L'Harmattan.

Farnham, D. et Horton, S. (1996). *Managing People in the Public Services*, Londres, Macmillan.

Gabris, G.T. et Mitchell, K. (1989). « The Impact of Merit Raise Scores on Employee Attitudes : The Matthew Effect of Performance Appraisal », *Public Personnel Management*, vol. 17, nº 4 (numéro special).

Gabris, G.T. et Simo, G. (1995). « Public Sector Motivation as an Independant Variable Affecting Career Decisions », *Public Personal Management*, vol. 24, nº 1, p. 33-51.

Granovetter, M.S. (1974). *Getting a Job : A Study of Contacts and Careers*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

Granovetter, M.S. (1995). *Getting a Job : A Study of Contacts and Careers*, 2e éd., Chicago, University of Chicago Press.

Greenaway, J. (1995). « Having the Bun and the Halfpenny : Can Old Public Ethics Survive in the New Whitehall ? », *Public Administration*, vol. 73, nº 3, p. 357-374.

Hofstede, G. (1994). *Vivre dans un monde multiculturel. Comprendre nos programmations mentales.* Paris, Éditions d'Organisation.

Houston, D.J. (2000). « Public Sector Motivation : A Multivariate Test », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10, nº 4, p. 713-727.

Kanungo, R.N. et Conger, J.A. (1993). « Promoting Altruism as a Corporate Goal », *Academy of Management Executive*, vol. 7, nº 3, p. 37-48.

Karl, K.A. et Sutton, C.L. (1998). « Job Values in Today Workforce : A Comparison of Public and Private Sector Employees », *Public Personnel Management*, vol. 27, nº 4, p. 515-527.

Kee, H.W. (1986). « Incentives and Rewards in the Public Sector (Fear and Ferment : Public Sector Management Today) », *Administration publique du Canada/Canadian Public Administration*, vol. 29, nº 4 (hiver), p. 545-560.

Lewis, G.B. et Frank, S.A. (2002). « Who Wants to Work for the Government ? », *Public Administration Review*, vol. 62, nº 4, p. 395-404.

March, J. et Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press.

March, J.G et Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering Institutions : The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press.

Moynihan, D.P. et Pandey, S.K. (2007). « The Role of Organisations in Fostering Public Sector Motivation », *Public Administration Review*, vol. 67, nº 1, p. 40-53

Naff, K.C et Crum, J. (1999). « Working for America : Does Public Service Motivation Make a Difference ? », *Review of Public Personnel Administration*, vol. 19, nº 4, p. 5-16.

Osborne, D.E. et Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit Is Tranforming the Public Sector*, Reading, MA, Addison-Wesley, 405 p.

O'Toole, B. (2000). « The Public Interest : A Political and Administrative Convenience ? », dans R. Chapman (dir.), *Ethics in Public Service for the New Millennium*, Aldershot, Ashgate, p. 71-91.

O'Toole, B. (1997). « The Concept of Public Duty », dans P. Barberis (dir.), *The Civil Service in an Era of Change*, Aldershot, Dartmouth, p. 82-94.

Perry, J.L. (2000). « Bringing Society In : Toward a Theory of Public Sector Motivation », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10, nº 2, p. 471-488.

Perry, J.L. (1996). « Measuring Public Sector Motivation : An Assessment of Construct Reliability and Validity », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 6, nº 1, p. 5-23.

Perry, J.L. et Wise, L.R (1990). « The Motivational Bases of Public Service », *Public Administration Review*, vol. 50, nº 3, p. 367-373.

Perry, J. et Porter, L. (1982). « Factors Affecting the Context for Motivation in Public Organizations », *Academy of Management Review*, vol. 7 (janvier), p. 88-98.

Peters, B.G. (1993) *La fonction publique, l'État en transition et la fonction gouvernementale/The Public Service, the Changing State and Governance*, Ottawa, Centre canadien de gestion, p. xvi, 40 p.

Peters, B. Guy (1996).*The Future of Governing : Four Emerging Models*, Lawrence, KS, University Press of Kansas, Studies in government and public policy, 179 p.

Peters, B. Guy (2006). *Handbook of Public Policy*, Thousand Oaks, CA, Sage.

Pratchett, L. et Wingfield, M. (1996). « Petty Bureaucracy and Woolly Minded Liberalism ? The Changing Ethos of Local Government Officers », *Public Administration*, vol. 74, nº 4, p. 639-656.

Pratchett, L. et Wingfield, M. (1994). *The Public Service Ethos in Local Government : A Research Report*, Londres, Commission for Local Democraty.

Proulx, D. et Brière, S. (2005). « La réforme administrative au gouvernement du Québec : étude du processus de changement sur la culture organisationnelle », *Administration publique du Canada/Canadian Public Administration*, vol. 48 (printemps), p. 53-72.

Rainey, H.G. et Steinbauer, P. (1999). « Galloping Elephants : Developing Elements of a Theory of Effective Governments Organizations », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 9, nº 1, p. 1-32.

Reed, S.K. (1988). *Cognition : Theory and Application*, Pacific Grove, Brooks/Cole Publishing.

Romzek, B.S. (1990). « Employee Investment and Commitment : The Ties that Bind », *Public Administration Review*, vol. 50, nº 3 (mai), p. 374-382.

Shamir, B. (1991). « Meaning, Self and Motivation in Organizations », *Organization Studies*, vol. 12, nº 3, p. 405-424.

Solomon, E. (1986). « Private and Public Managers : An Empirical Investigation of Job Characteristics and Organization Climate », *Journal of Applied Psychology*, vol. 71 (mai), p. 247-259.

Vandenabeele, W. et Horton, S. (2005). « The Evolution of British Public Service Ethos : A Historical Institutional Approach in Explaining Change », *Joint EGPA-ASPA Conference : Ethics and Integrity of Governance – The first transatlantic dialogue*, Louvain (Belgique), 2-5 juin, 28 p., <soc.kuleuven.be/io/ethics/paper/Paper %20WS2_pdf/Vandenabeele&Horton.pdf>.

Vandenabeele, W., Depré, R., Horton, S., Hondghem, A. et Yan, S. (2004). « The Motivational Patterns of Civil Servants », *Viesoji Politika Ir Administravimas*, nº 13, <intenet.ktu.it/it/mosklas/zurnalai/vpaz/z13/1648-2603-2006-nr13-52.pdf>.

Vandenabeele, W. et Hondeghem, A. (2005). « Values and Motivation in Public Administration : Public Service Motivation in an International Comparative Perspective », *Joint EGPA-ASPA Conference : Ethics and Integrity of Governance – The first transatlantic dialogue*, Louvain (Belgique), 2-5 juin, 19 p., <soc.kuleuven.be/io/ethics/paper/Paper %20WS2_pdf/Vandenabeele&Hondeghem.pdf>.

Vandenabeele, W. et Hondeghem, A. (2004). « L'appel de la fonction publique : la “motivation de service public” (*public service motivation*) en tant que facteur décisif d'engagement dans la fonction publique, à l'ère de la nouvelle gestion publique », *Revue économique et sociale*, vol. 62 (déc.).

Vandenabeele, W. et Hondeghem, A. (2005). *Revue française d'administration publique*.

Vroom, V. (1964). *Work and Motivation*, New York, John Wiley and Sons.

Wise, L.R. (2004). « Bureaucratic Posture : On the Need for a Composite Theory of Bureaucratic Behavior », *Public Administration Review*, vol. 64, nº 6, p. 669-680.

Wittmer, D. (1991). « Serving the People or Serving for Pay : Reward Preferences among Government, Hybrid Sector and Business Managers », *Public Productivity and Management Review*, vol. 14, p. 369-383.

Woodhouse, D. (1997). *In Pursuit of Good Administration – Ministers, Civil Servants, and Judges*, Oxford, Clarendon Press.

Wright B.E. (2001). « Public Sector Work Motivation : A Review of Literature and a Revised Conceptual Model », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 11, nº 4, p. 559-586.

Yates, M. et Youniss, J. (1996). « Perspective on Community Service in Adolescence », *Social Development*, vol. 5, p. 8-11.

CHAPITRE

12

La communication en gestion

DENIS PROULX

Lorsqu'un consultant est sollicité pour proposer des solutions relativement à un problème de communication, il peut être à peu près certain que le problème n'en est pas un de communication : le problème est généralement ailleurs. Si l'on se contente de l'aborder uniquement du point de vue de la communication, on néglige probablement l'essentiel. En effet, on attribue souvent tous les problèmes de fonctionnement de l'organisation à la communication, mais on se rend vite compte que les problèmes de gestion qui sont uniquement ou prioritairement dus à la communication sont relativement secondaires. La communication est un élément à la fois central et superficiel de la réflexion en management.

En fait, dans le domaine de la communication, nous en sommes à peu près au même point que la médecine au XVIe ou au XVIIe siècle. Autant les médecins que dénonçait Molière se contentaient de soigner les effets des problèmes avec des recettes, autant la communication en gestion s'en tient aux apparences et confond les conséquences des problèmes (la communication) avec les problèmes eux-mêmes (la gestion). Ce chapitre présente divers problèmes de communication et la façon de les éviter ; il analyse les mécanismes de la communication et tente d'expliquer pourquoi quand on tente de communiquer on ne se comprend pas, pourquoi il est naturel de ne pas se comprendre. La non-compréhension est donc un phénomène normal, duquel il ne faut pas se surprendre. Elle est due, dans bien des cas, à une sous-estimation de la complexité des phénomènes en cause dans la communication. Cette dernière est trop souvent décrite à travers le modèle de Shannon, c'est-à-dire un émetteur, un message et un récepteur qui émettent en alternance.

Si un organisme n'a pas d'objectifs clairement définis, si un patron croit qu'il doit garder le secret sur l'ensemble de ses opérations, et non seulement sur certaines parties critiques de celles-ci, si le chef croit que son rôle est de tout contrôler et que les subordonnés sont confinés au rôle d'exécutants, la structure organisationnelle connaît des dysfonctionnements. La liste pourrait s'allonger indéfiniment ; chaque fois, on en viendra à la conclusion qu'il existe un problème de communication. On pourrait en déduire que chaque problème de gestion engendre un problème de communication. Il est plus efficace de s'attaquer à la cause que de se concentrer sur l'analyse de la nature des problèmes soulevés.

LA COMMUNICATION TRADITIONNELLE

La communication a été abordée par des spécialistes en télécommunications qui en ont tiré un modèle (le modèle de la communication de Shannon), soit celui de l'émetteur qui transmet un message à un récepteur qui réagit ensuite en *feed-back*. Ce modèle tient compte de la présence de bruits, d'où l'expression de « bruits organisationnels », et se préoccupe de la qualité du message, de ce que le récepteur reçoit. Ce modèle propose une présentation simple de la communication mais sa simplicité cause parfois plus de tort que de bien parce qu'il traite la communication comme un phénomène mécanique. Concrètement, il présente la communication comme un phénomène linéaire, même si plusieurs tenants de ce modèle croient encore qu'il reflète une réalité plus complexe.

Les problèmes de la communication sont souvent attribuables aux idées que l'on se fait, aux préjugés que l'on a sur l'autre, à notre conception du management et du rôle que doit jouer le manager. Ce sont là des éléments que le modèle devrait prendre en considération.

C'EST LA RELATION QUI COMPTE

Dionne et Ouellet (1990) ont exprimé leurs réserves au sujet de l'approche traditionnelle de la communication à partir d'une approche plus globale, influencée par l'École de Palo Alto (Marc et Picard, 2000). Cette école, d'abord inspirée par les écrits de Bateson (1977 et 1978 ; 1984 ; Bateson et Ruesch, 1988), puis par ceux de Watzlawick (1978, 1980, 1984, 1987, 1988), adopte une perspective plus proche de la psychanalyse que de la gestion. Les travaux de Watzlawick portent sur la thérapie brève, sur l'idée qu'après un certain temps, dans une analyse, la relation l'emporte sur le contenu, ce qui est nuisible à la thérapie. Pour lui, quand une analyse se prolonge indûment, c'est la relation qui prend le dessus sur la thérapie ; les acteurs développent alors une dépendance l'un envers l'autre.

L'une des idées dominantes de cette perspective confirme qu'il est impossible de ne pas communiquer dès que des individus sont mis en présence : tout comportement est communication et le non-comportement n'existe pas. Cette conception illustre une préoccupation majeure de la

relation en communication, qui représente aussi un phénomène significatif en gestion. Extraire la communication de la relation comme le fait l'approche traditionnelle de la communication est non seulement stérile, mais entraîne une illusion, celle de travailler sur quelque chose d'essentiel. En théorie, on communique pour échanger des idées, comprendre le monde et saisir ce que veulent dire les autres. En pratique, on communique d'abord pour convaincre les gens que l'on existe et cette communication est avant tout un cri du cœur pour attirer l'attention des autres sur notre présence. Dionne et Ouellet (1990) ont illustré les principaux mythes de la communication qui expliquent pourquoi les humains éprouvent autant de difficulté à se comprendre : pour eux, la communication est une tentative pour convaincre les autres d'adhérer à notre vision de la réalité. C'est un acte politique (convaincre) aux fondements psychologiques (confirmer notre existence) pour lequel les faits sont une matière première que l'on peut utiliser à sa guise, de façon à atteindre les buts profonds recherchés. Je communique pour persuader les autres que ma vision du réel est la bonne, en même temps que les autres communiquent avec moi pour me persuader que leur conception du monde est la bonne. Si je communique, j'existe ; le contenu est, somme toute, un peu secondaire. En utilisant cette définition – « communiquer, c'est faire la promotion de notre vision du monde » –, on s'appuie sur ce que Dionne et Ouellet ont proposé, soit que « nous sommes poursuivis par le sentiment d'une nécessité, celle de l'existence objective d'une réalité concrète qui se situerait hors de nous » (p. 22). Pour eux, l'humain est « un colporteur de mythes que rassure sur ses propres croyances la foi des fidèles qui l'entourent. En quelque sorte, l'humain est un vendeur de réalités et ses relations médiatisent une perpétuelle négociation du réel » (p. 22).

Dans ce contexte, la communication ne peut prétendre à la neutralité pas plus qu'elle ne peut être considérée comme l'analyse de l'échange d'un contenu. C'est toute la personnalité des interlocuteurs qui est en cause, leurs intérêts, leur vision du monde, leur envie d'être reconnus à leur juste valeur, et toutes les dimensions de la communication concourent à cette transmission d'une vision du monde.

Parmi les autres thèmes chers à l'École de Palo Alto, citons le niveau de sens d'un message, qui comporte toujours une information sur les faits, les expériences ou les sentiments dont traitent les interlocuteurs

et quelque chose sur leur relation. Cela est évident dans les relations de séduction entre hommes et femmes, où l'essentiel est rarement le contenu. Il est par ailleurs question de la dualité des messages que provoque la multiplicité des filtres utilisés pour les transmettre et qui permet plusieurs interprétations. On trouve ensuite la ponctuation des faits, c'est-à-dire le découpage de la communication réalisé par les interlocuteurs et qui constitue le mode dominant d'interprétation. « Je ne faisais rien et l'autre vient me critiquer » s'oppose ainsi à « l'autre boudait et ne m'adressait plus la parole, ce qui est un signe d'hostilité qui m'a fait sortir de mes gonds ». Le problème est de savoir où commence cette communication : au moment de la parole (découpage 1) ou au moment des actes silencieux (découpage 2). On trouve enfin la métacommunication, où communication sur la communication, qui donne un sens particulier à cette dernière, par le contexte, par la façon d'agir ou par des conventions. Parler à l'autre en aparté, lever son verre avant de parler en groupe, souligner l'importance de ce que l'on va dire, c'est de la métacommunication.

La communication est ainsi perçue comme un phénomène global, davantage lié au comportement qu'à la technologie ; l'échange est holistique, incluant tout à la fois les dimensions multiples du message, du contexte, du comportement, de l'environnement ainsi que d'autres dimensions. Comme on l'a déjà dit, communiquer n'est jamais un acte neutre ; communiquer consiste à faire la promotion de sa vision du monde, de sa conception du réel ; c'est chercher à convaincre que sa perception de la réalité est valable. C'est une position qualitative basée sur l'usage des données comme élément de soutien : nous choisissons les données qui nous intéressent, ou bien, comme l'a affirmé Einstein, c'est la théorie qui détermine ce que nous sommes en mesure d'observer.

QU'EST-CE QUE LA COMMUNICATION ? OU POURQUOI EST-IL SI DIFFICILE DE COMMUNIQUER ?

La communication peut être définie comme le passage d'une signification d'un individu ou d'un groupe à un autre individu ou un autre groupe. Elle peut être établie de nombreuses façons : par la parole et par l'écrit, bien sûr, mais aussi par les gestes (ceux que l'on fait et ceux que

l'on ne fait pas). Les choses que l'on dit sont-elles plus importantes que celles que l'on oublie de dire ? L'endroit où l'on se tient et la moue que l'on affiche sont parfois plus critiques que ce qui est écrit. Du temps de l'Union soviétique, et c'est encore le cas en Chine aujourd'hui, les experts interprétaient la vie politique à partir des positions qu'occupaient les officiels lors des défilés plutôt qu'à partir des communiqués formels. Selon une blague circulant en URSS, « il n'y a pas d'*Izvestia* dans la *Pravda* et il n'y a pas de *Pravda* dans les *Izvestia* ». Cette blague se référait au nom des deux principaux organes de la presse soviétique, alors qu'*Izvestia* signifie « Les nouvelles » et que *Pravda* signifie « La vérité ». La nouvelle est liée à la source et non au contenu ; si l'on ne fait pas confiance à cette source, il n'y a rien de nouveau ni de vrai.

Ce genre de communication non factuelle et non verbale pose problème, car elle est difficile à contrôler. On ne sait pas vraiment comment le message sera interprété, et c'est ce qui en fait l'attrait. Si ceux qui envoient des messages pouvaient tout contrôler, ils ne seraient pas crédibles, comme les rédacteurs des journaux d'État de n'importe quelle dictature. En revanche, les lapsus, les gestes manqués, les expressions faciales et les comportements inconscients sont porteurs de vérité vu leur spontanéité. On en tire donc un premier principe : la communication informelle est fiable tandis que la communication formelle ne l'est pas. Le paradoxe, c'est que la communication informelle revêt plusieurs sens et donne lieu à des interprétations très diverses, mais c'est justement ce manque de contrôle qui la rend crédible.

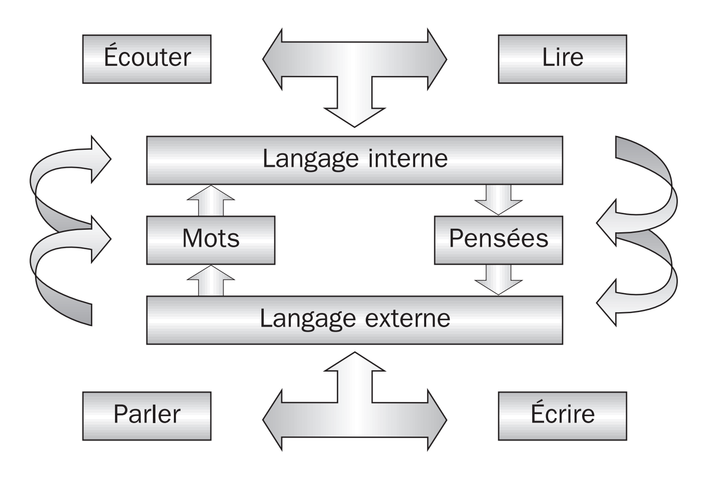
Dans le cas où une communication renferme à la fois un sens formel et un sens informel, c'est l'informel qui sera retenu comme valide. C'est le principe de la blague à double sens, volontaire ou non. Ce phénomène est bien connu des voyageurs dont le langage non verbal est interprété selon une grille d'interprétation différente de la leur. Ils sont incapables de décrypter les messages subtils de leurs interlocuteurs alors que ceux-ci décodent toutes sortes d'informations non expressément formulées par le voyageur. L'humour en constitue un autre exemple. On a beau parler la langue d'un pays, il reste difficile de comprendre les blagues de ses habitants ; on a parfois de la peine à comprendre pourquoi ils rient : c'est le cas typique des Occidentaux en Afrique qui ne rient pas de ce que les Africains trouvent drôle et vice-versa.

LA COMMUNICATION INTERNE ET EXTERNE

Il est normal de ne pas nous comprendre en communication à cause de nombreux facteurs. Le passage de la pensée aux mots et des mots à la pensée est rempli d'obstacles et on néglige cette donnée essentielle.

FIGURE 10.1

Du langage interne à l'externe et de l'externe à l'interne selon Johnson (1978)



L'un des facteurs explicatifs de la difficulté de communiquer réside sans doute dans les particularités des communications interne et externe. La communication commence avec des idées ou des concepts, qui devront être traduits en mots, puis retraduits en idées chez l'interlocuteur. Il existe donc deux niveaux de langage possédant leurs particularités propres, soit le langage interne qui fait référence aux idées d'une personne, et le langage externe qui s'appuie sur des mots, prononcés ou écrits, et sur des gestes qui appuient les mots, qui seront ensuite interprétés à partir d'une culture donnée. Pour Johnson, les problèmes de communication sont largement dus à ce passage du langage interne au langage externe ou vice versa. Ce sont des langages différents, avec des règles différentes et la traduction de l'un à l'autre comporte toujours son lot d'erreurs. Quand on communique, on passe d'un processus interne (notre intention) à un processus externe (ce qui est passé comme message).

Qu'est-ce que le langage interne ? Nous passons d'une idée simple ou complexe que nous voulons exprimer, mais qui est là dans notre tête, informe. C'est un ensemble de concepts non formalisés d'où sont absents les raffinements de la syntaxe, de la grammaire et de la sémantique. Dans le langage interne, on s'adresse à soi-même, à l'exemple du célibataire qui va à l'épicerie faire ses courses, sans avoir besoin d'une liste ; il voit les produits qu'il désire et les prend, il n'a même pas à se parler. D'ailleurs, quand on voit quelqu'un se parler à lui-même, on sent bien que quelque chose ne va pas. Quand on est seul, on n'a pas besoin de se parler pour se comprendre…

Quand on veut s'adresser à quelqu'un d'autre ou comprendre ce que veut dire une personne, on parle de langage externe, celui auquel nous associons plus volontiers la communication. Le problème se manifeste lorsque nous voulons que quelqu'un d'autre fasse notre épicerie. Si c'est notre conjoint depuis vingt ans, il connaît nos marques et nos articles préférés ; quelques mots suffisent. Mais pour passer des idées aux mots, il faut déjà formaliser, utiliser le langage. Si nous disons beurre au lieu de margarine, il est possible que notre conjoint se trompe. Si nous demandons maintenant à un parfait inconnu de faire l'épicerie à notre place, nous devrons tout préciser car il aura tendance à tout prendre au pied de la lettre. La complexité s'accroît lorsque nous demandons des choses de plus en plus compliquées, quand nous ne connaissons pas nos interlocuteurs ; l'effort grammatical, syntaxique, le choix du vocabulaire et la précision de la langue deviennent alors plus importants.

Nous ne pouvons conserver le même niveau de langage en toutes circonstances ; si nous voulons maîtriser des concepts nouveaux et complexes, il faudra faire l'apprentissage des mots qui les évoquent, mieux maîtriser la langue que pour les besoins de la vie quotidienne. C'est ce que l'on appelle le langage des experts, incompréhensible au non-initié, d'autant plus complexe qu'il confère un pouvoir certain à celui qui le maîtrise. Ce n'est pas pour rien que les médecins d'autrefois parlaient latin, une façon d'affirmer leurs connaissances et leurs compétences.

La pratique de la voile est une illustration concrète de ce phénomène. Le novice s'étonne de la richesse du vocabulaire et l'attribue souvent à une forme de snobisme. Rapidement, il se rend compte que l'expression

« tirer sur la corde » est trop imprécise quand il y a plusieurs cordes et que le sens de la manœuvre n'est pas précisé. La nécessité d'agir rapidement, l'obligation d'intervenir en cas d'urgence, la volonté de réussir, ou le désir de minimiser ses efforts forcent l'émergence d'une communication très précise. Par contre, les vieux marins et les équipiers entraînés peuvent décoder la situation et n'ont pratiquement plus besoin de parler pour se comprendre, la communication venant de la lecture de l'environnement selon une grille d'interprétation commune qui s'applique aux voiles, au vent et à la mer.

Ce passage de l'interne à l'externe, et vice-versa, demande parfois beaucoup d'adresse et le degré d'habileté varie en fonction de la situation. Plus cette dernière est complexe, plus le degré d'habileté doit être élevé. Un professeur qui enseigne à la maîtrise ou au doctorat et qui veut inculquer des concepts complexes comportant des subtilités et des nuances doit utiliser un langage complexe, plein de subtilités et de nuances. Ce même professeur peut aller à la pêche durant ses vacances avec son père, ses amis ou son fils et utiliser un niveau de langage complètement différent avec chacun. Le langage d'un professeur, même lorsqu'il s'adresse à des étudiants de doctorat, peut s'avérer trop obscur. Il ne s'agit pas ici de valoriser les langages abscons ni les discours opaques, mais plutôt d'adapter le niveau de langage en fonction du contenu et de l'auditeur, pour permettre à ce dernier de saisir toutes les nuances tout en maintenant la qualité de la relation. L'important, c'est cette nuance de l'adaptation du langage à la situation.

Nous traduisons nos idées dans une langue en utilisant la forme de cette langue. Certaines langues, précise l'ethnographie, sont mieux adaptées à certains types d'idées ; tout dépend de la culture des locuteurs, culture dont témoigne la langue. Plusieurs facteurs vont alors jouer un rôle déterminant dans la qualité de ce que nous allons transmettre : la proximité physique et culturelle de l'interlocuteur, la complexité de l'idée à transmettre, la maîtrise de l'outil utilisé (p. ex., la langue). L'interlocuteur à qui est destinée cette idée devra parcourir le chemin inverse, soit passer des mots à la pensée, utiliser l'outil pour saisir l'idée dans la forme utilisée pour la transmettre. Cet exercice peut être complexe et exiger des efforts : il faut parfois refaire le processus dans les deux sens à quelques reprises pour comprendre.

L'extrême simplicité du langage interne s'oppose à la complexité du langage externe, complexité dont le niveau varie, comme on l'a déjà vu en fonction de la nature de l'objet de la communication, de la proximité physique et culturelle de l'interlocuteur, de la maîtrise du langage des locuteurs. Il est bien évident qu'un élément peut en compenser un autre. Piaget avait déjà fait remarquer qu'un enfant comprend mieux une explication lorsqu'elle est donnée par un enfant plutôt que par un adulte. Pourtant, l'enfant maîtrise beaucoup moins bien la langue, son vocabulaire est limité, son discours imprécis, etc. Les explications sont probablement mieux comprises parce qu'elles sont mieux adaptées et issues d'une source qui semble plus crédible. Nous ignorons les processus qui soustendent ces perceptions et c'est la limite du modèle présenté.

Nous devons donc communiquer en utilisant plusieurs variables, liées au concept de « symbolique signifiante partagée ». Quels symboles partageons-nous et que signifient-ils ? Si nous avons de nombreux symboles en commun, la communication sera plus facile et nécessitera moins d'efforts de part et d'autre. Si nous pouvons voir et comprendre la réaction de l'interlocuteur, si l'objet de la communication est simple, la communication s'établit plus facilement.

Les problèmes émergent dans le processus interne de traduction. Chaque année, les journaux rapportent les perles relevées dans les communications des clients avec leur assureur ou dans les copies d'examen des étudiants. De plus, plusieurs citoyens se révèlent incapables de comprendre le sens des formulaires émis par le gouvernement ; ces analphabètes fonctionnels savent pourtant parler et lire. Cependant, ils ne maîtrisent pas ce niveau supplémentaire qui est nécessaire pour « traduire » des concepts plus complexes que ceux de leur vie quotidienne.

Ces problèmes de passage d'un niveau à un autre sont le lot de tout le monde, à des degrés différents. Quand nous utilisons un mot impropre ou une expression vague, il est possible que nous soyons perturbés ou que nous manquions de concentration, le résultat est toujours le même : nous avons exprimé sans en avoir conscience quelque chose qui diffère de notre intention. Si l'on n'a pas les moyens de saisir la réaction de l'autre, à cause de son absence, de l'écart culturel ou du médium utilisé et si en plus l'autre n'est pas un intime, on peut avoir communiqué autre

chose que son intention et les problèmes commencent. D'autant plus qu'a priori nous sommes convaincus d'avoir transmis la bonne information et que nous avons tendance à faire porter à l'autre la responsabilité de la confusion.

LES ATTENTES DES AUTRES

L'étude de la communication, c'est l'étude des phénomènes qui font que nous ne nous comprenons pas. Quand Orson Welles a produit la célèbre émission radiophonique simulant une invasion de Martiens à New York, il a pris la peine d'avertir les auditeurs qu'il s'agissait d'une fiction. Mais certains n'ont pas entendu la mise en garde et ont cru que c'était vrai. Ils ont donc averti tous ceux qu'ils connaissaient d'écouter la radio. Ces derniers n'ayant pas non plus saisi la mise en garde ont agi comme si c'était vrai, créant un mouvement de panique généralisé dans toute la ville.

Est-ce un problème de communication ? Sûrement, mais il semble improbable qu'une telle situation se reproduise aujourd'hui, parce que les attentes de la population ne sont plus les mêmes. De nos jours, nous vivons avec les extraterrestres : ils peuplent les émissions de télévision, les films et les romans. Il existe même une « théorie » selon laquelle plusieurs dirigeants du monde – en particulier des politiciens américains comme George Bush et Hillary Clinton – seraient des extraterrestres venus conquérir la terre. Dans ce contexte, l'émission d'Orson Welles n'aurait plus les mêmes répercussions. Ce qui a changé, ce n'est pas la communication, mais plutôt les attentes de la population. Donc, à l'époque d'Orson Welles, le problème était peut-être davantage lié aux attentes des auditeurs qu'à la communication elle-même.

COMMENT LA COMMUNICATION S'ÉTABLIT-ELLE ?

1. L'un exprime son message, en utilisant ses moyens, sa culture, son expérience, sa connaissance de l'autre, ses émotions et ses sentiments. Le message est transmis à la vitesse de ses mots, ce qui est beaucoup plus lent que ce que l'esprit humain peut assimiler. De plus, il communique son idée comme si c'était à lui-même qu'elle était présentée.

2. L'autre construit sa réponse au fur et à mesure de la transmission du message en imaginant la suite, et en reconstruisant la réalité en fonction de ses attentes. Dès qu'il pense avoir compris, il peut même se permettre d'interrompre l'émetteur puisqu'il n'a plus grand-chose à attendre de son énoncé. En fait, il entend ce qu'il a envie d'entendre, ou ce qu'il imagine à partir de son expérience.

On a donc ici un point de vue plus psychologique de la communication, basé sur les interrelations, sur un construit social, dans une perspective phénoménologique. On abandonne le principe d'une communication objective, pour se laisser aller dans la subjectivité induite par les éléments compris et reconstruits par la suite.

Les attentes du récepteur représentent alors un élément central de la communication. Comment sont-elles formulées ? Elles sont d'abord basées sur l'idée qu'il se fait de l'émetteur et sur l'expérience commune qu'ils partagent. Elles sont subjectives, mais déterminantes. Ainsi, plus l'interlocuteur tient pour acquise sa compréhension des paroles de l'autre, plus la communication est compromise, à défaut d'une confirmation de ses impressions. Cela provoque des phénomènes divers comme le sentiment de déjà vécu entre intimes, ou bien celui d'incompréhension en l'absence de référents quand la culture n'est pas commune. C'est ce qui explique que certains étudiants ayant assisté au cours et effectué leurs lectures peuvent avoir mal compris ce qui a été communiqué par le professeur, c'est aussi ce qui explique bien des frictions entre conjoints, le niveau d'attentes étant plus élevé entre eux qu'envers le reste de la population.

La communication objective est handicapée par ces attentes qui relèvent de la psychologie, des valeurs, des habitudes ou de l'état d'esprit des autres. Il nous faut bien mentionner que les attentes sont propres à chaque interlocuteur et que nul n'est à l'abri des déformations qu'elles engendrent.

COMMENT ABORDER LES PROBLÈMES

En gestion, il faut d'abord comprendre l'organisation, en établissant un diagnostic organisationnel plutôt que de commencer par analyser un problème de communication. Si les problèmes, de même que les solutions, se retrouvent dans l'esprit des gens, il faut connaître les valeurs de l'organisation, les intentions des dirigeants, leur conception du management et de leur rôle.

BIBLIOGRAPHIE

Bateson, G. (1977 et 1978). *Vers une écologie de l'esprit,* tomes 1 et 2, Paris, Seuil.

Bateson, G. (1984). *La nature et la pensée*, Paris, Seuil.

Bateson, G. et Ruesch, J. (1988). *Communication et société*, Paris, Seuil.

Berger, P.L. et Luckmann, T. (1967). *The Social Construction of Reality*, New York, Anchor Books.

Dionne, P. et Ouellet, G. (1990). *La communication interpersonnelle et organisationnelle : l'effet Palo Alto*, Boucherville et Québec, Gaëtan Morin Éditeur et Éditions d'Organisation.

Edmond, M. et Picard, D. (1984). *L'école de Palo Alto*, Paris, Retz.

Johnson, J.R. (1983). *Training and Development Journal*, août, p. 62-68.

Marc, E. et Picard, D. (2000). *L'École de Palo Alto. Un nouveau regard sur les relations humaines*, Paris, Retz.

Orgogozo, I. (1987). *Les paradoxes de la qualité*, Paris, Éditions d'Organisation.

Orgogozo, I. (1988). *Les paradoxes de la communication,* Paris, Éditions d'Organisation.

Watzlawick, P. (1978). *La Réalité de la réalité. Confusion, désinformation, communication*, Paris, Seuil.

Watzlawick, P. (1980). *Le langage du changement*, Paris, Seuil.

Watzlawick, P. (1984). *Faites vous-même votre malheur*, Paris, Seuil.

Watzlawick, P. (1987). *Guide non conformiste pour l'usage de l'Amérique*, Paris, Seuil.

Watzlawick, P. (1988). *Comment réussir à échouer. Trouver l'ultrasolution*, Paris, Seuil.

Les auteurs

Claude Beauregard, Ph. D., C.A., est professeur associé de comptabilité et de finances publiques à l'École nationale d'administration publique (campus de Québec). Une bonne partie de ses activités de recherche a pour but de développer des modèles d'analyse financière des organisations publiques, modèles qui permettent la réalisation d'études comparatives, notamment sur les municipalités et les hôpitaux du Québec. Ses recherches permettent également de mettre en lumière et d'expliquer des comportements systématiques chez les acteurs responsables de la gestion financière. Il s'est également intéressé aux problèmes et aux solutions en matière de finances publiques. Il est auteur de plusieurs publications et communications.

Claire Bogiaris occupe les fonctions de « Chef du service de développement organisationnel et dotation » à l'Institut de réadaptation physique de Québec (IRDPQ) où elle est responsable, entre autres, du développement du personnel d'encadrement, de la gestion prévisionnelle de la main-d'œuvre, du programme de relève des gestionnaires et de la gestion de la contribution. Auparavant, elle a œuvré pendant plus de vingt ans au sein de la fonction publique québécoise et du réseau de l'éducation où elle s'est particulièrement intéressée au développement des compétences en emploi et à la formation des adultes en milieu de travail. Dans le cadre de la mission québécoise sur « La régionalisation de la santé dans l'État du Goias », madame Bogiaris a présenté aux gestionnaires brésiliens la démarche d'élaboration du profil de compétences présentée dans ce chapitre de même que la stratégie de développement en découlant. Bachelière ès sciences appliquées, Mme Bogiaris est également diplômée en pédagogie et en administration.

Thomas J. Boudreau est professeur associé à l'École nationale d'administration publique et conseiller en gestion. Ses principaux champs d'intérêt sont liés à la gestion des ressources humaines. Durant sa carrière, il a été directeur de la division de médecine sociale à la Faculté de médecine de l'Université de Sherbrooke, sous-ministre adjoint à la planification (santé) au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social du gouvernement du Canada. Il a ensuite œuvré au gouvernement du Québec comme sous-ministre au Développement social, puis au ministère du Travail, de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu, puis

comme Secrétaire général associé au Conseil exécutif et comme Secrétaire du Comité des priorités et, enfin, il a été sous-ministre du ministère de l'Éducation.

Il détient une maîtrise en sciences économiques et a fait des études doctorales en sciences économiques à l'Université de Montréal.

Guy Breton est actuellement professeur associé à l'École nationale d'administration publique ainsi que syndic adjoint à l'Ordre des comptables agréés du Québec. Il a été Vérificateur général au gouvernement du Québec de 1991 à 2001. Il détient une maîtrise en comptabilité de la Faculté des sciences de l'administration de l'Université Laval (1964) et a le titre de FCA. Ses intérêts de recherche sont l'éthique, la gouvernance et la vérification d'optimisation des ressources.

Doctorante à l'École nationale d'administration publique (ENAP), Université du Québec, **Fabiana Machiavelli** est détentrice d'une maîtrise en management public, ENAP, Québec. Depuis 2001, elle est chargée de cours : « Management des organisations publiques », dans le cadre de la maîtrise en administration publique de l'ENAP et participe dans différents projets de recherche en management public et management international. Elle participe également à diverses activités de formation et de consultation pour la Coopération internationale de l'ENAP, dont le développement du cours « Management des organisations publiques » sur Internet, pour le DESS en administration internationale, dans le cadre du projet de la Didacthèque internationale en management public. Elle a été professeure à l'Universidad Nacional del Centro (UNICEN), à Tandil (Buenos Aires), en Argentine, où elle a occupé le poste de vice-rectrice académique entre 1994 et 1996.

Bachir Mazouz est professeur à l'École nationale d'administration publique (ENAP), de l'Université du Québec, et rédacteur en chef de la revue *Management international* (<http://revue.hec.ca>). Il est titulaire d'un doctorat ès sciences de gestion de l'Université des sciences et technologie de Lille (France), diplômé en management de projets de l'École supérieure de commerce de Lille et *fellow* du Centre international de management et d'analyse de projets et de programmes (CIMAP, Groupe

ESC Lille). Il a enseigné la stratégie, le changement stratégique, la gestion stratégique internationale, les options stratégiques et la gestion de projets à HEC Montréal. Depuis juin 2001, il a rejoint le corps professoral de l'ENAP où il enseigne la gestion par résultats et la gestion par projets. Ses recherches portent sur l'évolution des modèles de gouvernance et la transformation des organisations publiques. M. Mazouz est membre du Conseil québécois d'agrément, du conseil scientifique de la revue *Management international*, du comité éditorial de la revue *Télescope* et du conseil d'administration de l'Association internationale de management stratégique (AIMS). Il est l'auteur de plusieurs articles portant sur la modernisation de la gestion publique, les fusions municipales au Québec et la gestion des partenariats public-privé. Ses publications peuvent être consultées sur le site Internet de l'École nationale d'administration publique à l'adresse suivante : <www.enap.ca>

Rodrigo Naranjo Galvez détient une licence (baccalauréat) en droit et une maîtrise en droit administratif. Professeur à l'Université del Rosario, à Bogotá (Colombie), il est actuellement en congé d'études au Canada et poursuit des études doctorales à l'École nationale d'administration publique (Université du Québec, Québec). Ses activités d'enseignement et ses travaux de recherche portent sur les finances publiques, la responsabilité fiscale et le contrôle.

Denis Proulx est professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique de l'Université du Québec. Il enseigne le management des organisations publiques et le management international. Il est détenteur d'un Ph. D. en psychopédagogie de l'Université Laval et d'un diplôme de troisième cycle en administration de l'École des HEC-Paris. Ses recherches portent sur la conception de la gestion, la dimension humaine de la modernisation des administrations et sur la dimension managérielle du contrôle dans les organisations publiques. Il a prononcé des conférences dans de nombreux pays et agit comme consultant pour de nombreuses organisations publiques, tant au Québec que dans toutes les Amériques, l'Afrique et l'Asie.

Marcel J.B. Tardif est chargé de cours et professionnel de recherche à l'École des Hautes Études commerciales de Montréal. Il enseigne le management, les structures et la dynamique des organisations, et la gestion de l'environnement. Il a contribué à plusieurs revues scientifiques, dont *Gestion internationale* et *Management international*, soit personnellement soit à titre de coauteur. Il est détenteur d'un MBA (HEC Montréal). Il a été, successivement, chef de direction de plusieurs grands organismes, dont l'Association canadienne de télévision par câble, l'Institut royal d'architecture du Canada, l'Institut canadien des valeurs mobilières et la Chambre de commerce du Québec. Il agit, depuis plus de quinze ans, à titre de consultant auprès de la grande entreprise en matière de gouvernance, de gestion du savoir, de stratégie et d'affaires publiques.

Management des organisations publiques

Le management d'une organisation est intrinsèquement lié aux fonctions propres à la gestion, comme comprendre l'organisation, décider, diriger les individus qui y œuvrent, évaluer leur performance, reconnaître le type de structure qui convient le mieux, et contrôler ce qu'on y fait ainsi que comment on le fait. De plus, on attend du manager qu'il fasse preuve d'un certain leadership, qu'il travaille en équipe et que ses employés soient motivés, même si en pratique tout cela reste ambigu.

De plus, toutes ces questions doivent être traitées d'une façon particulière quand on les aborde en tenant compte des aspects politiques et des exigences administratives des organisations publiques. Le manager public doit quotidiennement agir dans le cadre de lois très précises et affronter les critiques du public, à la fois client et propriétaire du système. D'ailleurs, le citoyen est-il un client ou un usager par rapport à lui ? Quelle différence cela peut-il faire ?

Cet ouvrage analyse les différents types de leadership, évalue les problèmes de communication et précise l'importance des contrôles. Il présente les théories traditionnelles de motivation, et aborde la question de la motivation au sein du service public. Il expose enfin des théories de management dans un contexte public et des réflexions sur des expériences concrètes pour aider le lecteur à mieux comprendre les enjeux du management public.

Denis Proulx, Ph. D., est professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique de l'Université du Québec. Il enseigne le management des organisations publiques et le management international.

Ont collaboré à cet ouvrage

Claire Bogiaris
Thomas J. Boudreau
Guy Breton
Bachir Mazouz
Rodrigo Naranjo Galvez
Denis Proulx
Marcel J.B. Tardif

ISBN 978-2-7605-1534-5



www.puq.ca